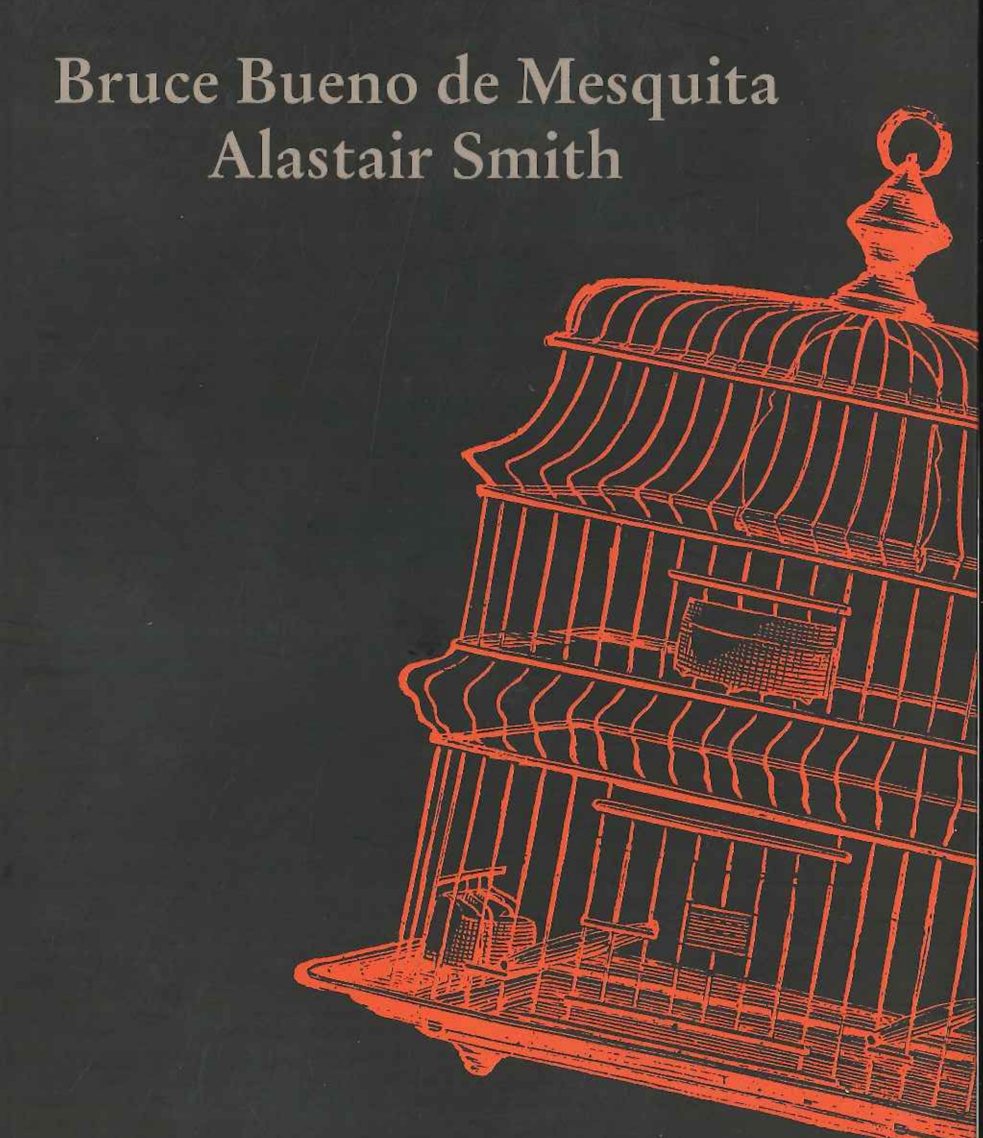
El manual del dictador

Por qué la mala conducta es casi siempre buena política

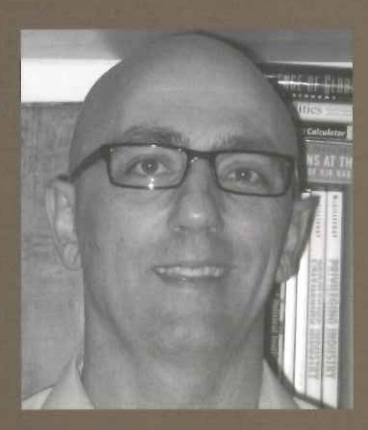
Bruce Bueno de Mesquita
Alastair Smith



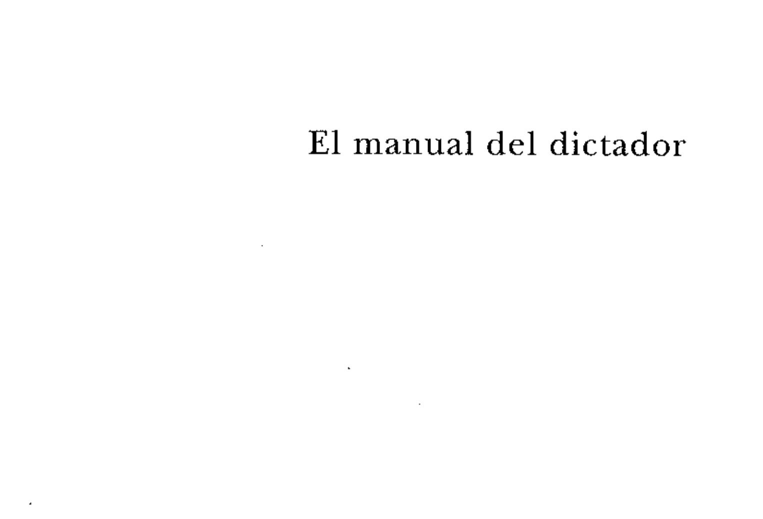
El Ojo del Tiempo Siruela



Bruce Bueno de Mesquita
es titular de la cátedra Julius Silver de Política en la Universidad de Nueva York y director del Alexander Hamilton Center for Political Economy. A través de su consultora en Nueva York, ha ejercido como asesor del gobierno de Estados Unidos para asuntos de seguridad nacional. Es autor de numerosos libros y de artículos para *The New York Times*, *International Herald Tribune* y *Los Angeles Times*.



Alastair Smith
es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Rochester y catedrático de Política en la Universidad de Nueva York. En 2005 fue galardonado con el premio Karl Deutsch, que se concede cada dos años al mejor estudioso de las relaciones internacionales menor de cuarenta años.



El manual del dictador

Título original: *The dictator's handbook: why bad behavior is almost always good politics*
Diseño gráfico: Gloria Gauger

c/ Almagro 25, ppal. dcha.
28010 Madrid. Tel.: + 34 91 355 57 20
Fax: + 34 91 355 22 01
www.siruela.com
ISBN: 978-84-15803-12-6
Depósito legal: M-12.037-2013
Impreso en Cofás
Printed and made in Spain

Papel 100% procedente de bosques gestionados
de acuerdo con criterios de sostenibilidad

Bruce Bueno de Mesquita
Alastair Smith

El manual del dictador

Por qué la mala conducta
es casi siempre buena política

Traducción del inglés de
María Condor



El Ojo del Tiempo

Índice

A nuestras dictadoras,
que nos han tratado muy bien:
Arlene y Fiona

Lo que importa aquí es la pasta. [Un] líder necesita dinero, oro y diamantes para atender sus cien castillos, mantener a sus mil mujeres, comprar coches para los millones de lameculos que tiene bajo sus talones y reforzar las fuerzas militares leales, y que le quede suficiente suelto para depositarlo en sus cuentas numeradas en Suiza.

Mobutu Sese Seko del Zaire, probablemente apócrifo («Mwalimu Nyerere: "How I weep for Arusha Declaration!"», *Arusha Times*, 8 octubre 2005, pág. 390)

¡Y los hombres son algunas veces dueños de su destino! ¡La culpa, querido Bruto, no es de nuestras estrellas, sino de nosotros mismos, que consentimos en ser inferiores!

William Shakespeare, *Julio César*

Introducción
Las reglas por las que hay que regirse

¡Qué curiosos son los enigmas que nos ofrece la política! Todos los días, los titulares de los periódicos nos sorprenden y escandalizan. A diario tenemos noticia de fraudes, argucias y trampas protagonizados por directivos de empresas; de nuevos embustes, robos, crueldades e incluso asesinatos perpetrados por dirigentes gubernamentales. No podemos evitar preguntarnos qué fallos puede haber en la cultura, la religión, la educación o la circunstancia histórica que expliquen el ascenso de esos malévolos déspotas, codiciosos banqueros de Wall Street y empalagosos barones del petróleo. ¿Es cierto, como dijo el Casio de Shakespeare, que la culpa no la tienen nuestras estrellas sino nosotros mismos? ¿O, más concretamente, quienes nos gobiernan? La mayoría nos conformamos con creerlo así. Y sin embargo la verdad es muy diferente.

Con harta frecuencia aceptamos las aclaraciones de historiadores, periodistas, expertos y poetas sin investigar más allá de la superficie para descubrir verdades más profundas que no apuntan ni a las estrellas ni a nosotros mismos. El mundo de la política está dictado por unas reglas. Poco durará un gobernante que sea lo bastante necio para gobernar sin someterse a estas reglas por las que hay que regirse.

Periodistas, escritores y académicos se han esforzado por explicar la política contando historias. Exploran por qué este o aquel dirigente se hizo con el poder, o cómo la población de un remoto país llegó a sublevarse contra su gobierno, o por qué una determinada política puesta en práctica el año pasado ha cambiado radicalmente el sino de millones de vidas. Y en la explica-

ción de estos casos, un periodista o un historiador, habitualmente, pueden decirnos qué sucedió, y a quién, y tal vez incluso por qué. Pero debajo de los detalles de las muchas historias políticas que leemos hay unas cuantas cuestiones que se diría emergen una y otra vez, unas profundas y otras aparentemente menores, pero todas las cuales nos acosan y se resisten a desaparecer de nuestro pensamiento: ¿cómo se mantienen tanto tiempo los tiranos en el poder? También: ¿por qué es tan breve el mandato de los líderes democráticos?, ¿cómo pueden sobrevivir tanto tiempo países con esas políticas económicas tan equivocadas y corruptas?, ¿por qué los países proclives a desastres naturales se encuentran muchas veces tan poco preparados cuando sobrevienen? Y ¿cómo hay países ricos en recursos naturales que soportan al mismo tiempo poblaciones asoladas por la pobreza?

De igual manera nos podemos preguntar: ¿por qué los ejecutivos de Wall Street tienen tan poca percepción política que reparten miles de millones en bonos mientras hunden la economía mundial en la recesión?, ¿por qué las directivas de las empresas, sobre cuyos hombros pesa tanta responsabilidad, están formadas por tan pocas personas?, ¿por qué se conserva a ejecutivos fracasados y se les paga espléndidamente aunque los accionistas de sus compañías pierdan hasta la camisa?

De una u otra forma, estas cuestiones de conducta política surgen una y otra vez. Cada explicación, cada relato, trata al dirigente errado y su decisión incorrecta como una situación singular y excepcional. Pero en la conducta política no hay nada único.

Estas historias de las cosas horribles que hacen los políticos o los ejecutivos de las empresas resultan atrayentes a su manera perversa porque nos permiten creer que nosotros actuaríamos de otra forma si se nos diera la oportunidad. Nos permiten echar la culpa a la imperfecta persona que por alguna razón, inexplicablemente, tuvo autoridad para tomar monumentales –y monumentalmente malas– decisiones. Estamos seguros de que nunca actuaríamos como el dirigente libio Muammar el Gadafi, que bombardeó a su propio pueblo para mantenerse en el poder. Consideramos las enormes pérdidas sufridas por los empleados, pensionistas y accionistas de Enron mientras Kenneth Lay fue su director, y pensamos que no somos como Kenneth Lay. Consideramos cada caso y pensamos que son diferentes, que son anomalías atípicas. Sin embargo, están

unidos por la lógica de la política, por las reglas que rigen a los dirigentes.

Los expertos en política y los magnates de la información nos han tenido en la ignorancia de esas reglas. Se contentan con culpar a quienes hacen el mal sin inquirir por qué el mundo de la política y los negocios parece ayudar a los bellacos o convertir a buenas personas en sinvergüenzas. Esa es la razón de que sigamos haciéndonos las mismas preguntas de siempre. Nos siguen sorprendiendo la extensión que ha adquirido en África la escasez de alimentos provocada por la sequía, 3.500 años después de que los faraones idearan cómo almacenar grano, así como lo devastadores que son terremotos y tsunamis en Haití, Irán, Myanmar o Sri Lanka, y aparentemente menos en Norteamérica y Europa. Nos siguen perturbando los amistosos apretones de manos y guiños que se intercambian los dirigentes democráticos y los tiranos, cuyo poder en cierto modo estos justifican.

En este libro vamos a ofrecer una manera de entender la conducta miserable que caracteriza a muchos –quizá la mayoría– de los dirigentes tanto gubernamentales como empresariales. Nuestro objetivo es explicar la buena y la mala conducta sin recurrir a afirmaciones *ad hominem*. En su esencia, esto implicará desenmarañar el razonamiento y las razones que hay detrás de cómo somos gobernados y cómo nos organizamos.

El cuadro que vamos a pintar no será bonito. No reforzará la esperanza en la benevolencia y el altruismo de la humanidad. Pero creemos que será la verdad e indicará el camino hacia un futuro más luminoso. Al fin y al cabo, aunque la política no es nada más que un juego que juegan los dirigentes, solo con que aprendamos sus reglas se convierte en un juego que podemos ganar. Para mejorar el mundo, sin embargo, primero es preciso que todos dejemos en suspenso la fe en la sabiduría convencional. Que la lógica y la evidencia sean la guía y que nuestros ojos se abran a las razones por las que la política funciona como funciona. Saber cómo son las cosas y por qué es un primer y fundamental paso para aprender cómo mejorarlas.

La triste historia de Bell

En política, como en la vida, tenemos deseos y nos enfrentamos con obstáculos que nos impiden conseguir lo que quere-

mos. Las normas y leyes de un gobierno, por ejemplo, limitan lo que podemos hacer. Quienes ocupan el poder son distintos de los demás: pueden concebir normas en beneficio suyo y hacer que les sea más fácil conseguir lo que quieren. Entender lo que la gente desea y cómo lo consigue puede ser de gran importancia para aclarar por qué quienes ocupan el poder hacen con frecuencia cosas malas. De hecho, la mala conducta es la mayoría de las veces buena política. Este axioma es válido ya se gobierne una población diminuta, un negocio familiar, una megacorporación o un imperio mundial.

Empecemos por la historia del equipo de gobierno de una pequeña ciudad, un grupo de patanes a todas luces codiciosos, rapaces y avariciosos, para que podamos apreciar cómo se ve el mundo desde la perspectiva de un dirigente. Y sin embargo es vital que recordemos que se trata de una historia sobre la política, no sobre la personalidad. Estemos hablando o no de un conciliábulo de réprobos corruptos, lo que realmente importa es que son personas que valoran el poder y reconocen cómo obtenerlo y conservarlo. Muy pronto llegaremos a percibir que esta pequeña historia de conducta miserable se repite en todos los niveles de la política y del gobierno corporativo, y que no hay nada fuera de lo ordinario en la extraordinaria historia de Bell, California.

Robert Rizzo es un ex administrador municipal de la pequeña ciudad de Bell (unos 36.600 habitantes). Bell, un suburbio de Los Ángeles, es una población pobre, mayoritariamente latina. La renta per cápita se sitúa quizá entre los 10.000 y los 25.000 dólares –las estimaciones varían–, pero en cualquier caso por debajo de la media californiana y nacional. Más de la cuarta parte de los trabajadores de la ciudad viven por debajo del nivel de la pobreza. La vida no es fácil en Bell.

Sin embargo, es una comunidad que se enorgullece de sus logros, de sus familias y de sus perspectivas. A pesar de sus muchos retos, Bell supera sistemáticamente a otras comunidades californianas en el empeño de mantener por debajo de la media los delitos violentos y contra la propiedad. Un rápido vistazo al sitio oficial de Bell en Internet hace pensar en una comunidad próspera y feliz rebosante de cursos de verano, actos en la biblioteca, juegos acuáticos y excursiones en familia llenas de diversión. Y Bell parece ser también una comunidad comprometida. La ciudad ofrece, por ejemplo, subvenciones de Vivienda y Desarrollo Urbano (Housing and Urban Development, HUD)

para pagar reparaciones en casas unifamiliares siempre que se cumplan ciertos requisitos básicos de residencia e ingresos[1].

Sin duda Robert Rizzo, que ocupó su cargo diecisiete años, recuerda con orgullo su época como administrador municipal. En 2010, el entonces alcalde de Bell, Óscar Hernández (después encarcelado por corrupción), dijo que la ciudad había estado al borde de la quiebra en 1993, cuando fue contratado Rizzo (también recientemente acusado de corrupción). Durante quince años seguidos de los que Rizzo estuvo en su puesto, hasta que dimitió en 2010, la ciudad había contado con un presupuesto equilibrado. Hernández cree que Rizzo consiguió que la ciudad fuera solvente y ayudó a que siguiera siéndolo[2]. Eso, por supuesto, no es poca cosa. Sin duda él y los dirigentes municipales con los que trabajó eran merecedores de elogio y de recompensas tangibles por sus buenos servicios al pueblo de Bell.

Sin embargo, detrás de la idílica fachada hay un relato que encarna cómo funciona la política en realidad. Fíjate: Robert Rizzo, contratado por 72.000 dólares al año en 1993 y que estuvo diecisiete años en su cargo hasta verse obligado a dimitir en el verano de 2010, al final de su ejercicio estaba ganando la friolera de 787.000 dólares al año.

Pongámoslo en perspectiva. Si su salario se hubiese mantenido a la par de la inflación, habría ganado 108.000 dólares en 2010. ¡Ganó siete veces más! Durante largos años de baja inflación, su salario subió a una tasa anual compuesta de más del 15%, casi exactamente el rendimiento prometido por Bernie Madoff, el maestro del esquema Ponzi, a sus inversores.

¿Cómo es la retribución de Rizzo comparada con la de otros cargos gubernamentales de responsabilidad? Al presidente de Estados Unidos se le pagan 400.000 dólares[3]. El salario del gobernador de California apenas supera 200.000. El alcalde de Los Ángeles, a un paso de Bell, cobra solo una pizca más de los 200.000. Desde luego, Robert Rizzo ni siquiera se acercaba al empleado público mejor pagado de California. Esa distinción, como en la mayoría de los estados, recaía en el entrenador del equipo de fútbol americano de una universidad: el entrenador del UC Berkeley ganaba aproximadamente 1.850.000 dólares en 2010, pero es probable que produjera un rendimiento mucho mayor que el señor Rizzo[4]. A Robert Rizzo se le atribuyó el hacer un buen trabajo para Bell, pero ¿fue tan bueno en realidad? Parece que fue el administrador municipal mejor pagado de

todo Estados Unidos (o al menos hasta que descubramos otro Bell).

Es natural pensar que de una u otra manera Robert Rizzo tuvo que dedicarse a robar dinero, meter las manos en la proverbial masa, tomar fondos que no eran legítima ni legalmente suyos, o por lo menos hacer tal o cual cosa inmoral o ilegal. Jerry Brown, fiscal general de California (y candidato demócrata a gobernador) en la época del escándalo de Bell, prometió, en el verano de 2010, una investigación para averiguar si se había infringido alguna ley. El mensaje implícito en su acción fue bastante claro: nadie pagaría al administrador de una pequeña ciudad casi 800.000 dólares al año. No obstante, la verdad es un poco más complicada.

La historia real es una serie de maniobras políticas hábiles (y reprensibles), tácitamente sancionadas por los votantes de Bell y por los miembros del concejo que los representan, y completadas solo por un toque de latrocinio.

Las ciudades comparables a Bell pagan a los miembros de sus corporaciones municipales una media de 4.800 dólares al año. Pero cuatro de los cinco que forman la de Bell percibían cerca de 100.000 dólares al año mediante el sencillo mecanismo de pagarles no solo su salario base (mínimo) municipal sino también casi 8.000 dólares al mes por formar parte de consejos de organismos municipales. Solo el pobre concejal Lorenzo Vélez se quedó sin cosechar estas gratificaciones. Vélez, según parece, percibía solo 8.076 dólares al año como concejal, más o menos equivalentes a lo que los demás estaban ganando *cada mes*. ¿Cómo podemos explicar estas disparidades, por no hablar de los escandalosos salarios y pensiones pagados no solo al señor Rizzo sino también al administrador adjunto y al jefe de policía de Bell? (todos posteriormente encarcelados por corrupción).

Las respuestas se encuentran en una hábil manipulación de las fechas de las elecciones. Los dirigentes de la ciudad se aseguraron de depender de muy pocos votantes para conservar el poder y fijar su compensación. Para ver cómo una comunidad pobre podía recompensar tan generosamente a sus dirigentes municipales debemos empezar por las elecciones especiales de 2005, en las que Bell pasó de «ciudad general» a «ciudad aforada». Puede que ahora te preguntes entre bostezos qué diferencia hay entre una ciudad general y una ciudad aforada. La respuesta es que es como el día y la noche: en las ciudades generales, las

decisiones se toman a plena luz del día, y en una ciudad aforada, con frecuencia en secreto, a puerta cerrada. Mientras que el sistema de gobierno de una ciudad general es dictado por una ley estatal o federal, la gobernación de una ciudad aforada está definida –como su nombre indica– por su propio fuero.

La Asamblea Legislativa de California decidió en 2005 limitar las retribuciones de los miembros de los ayuntamientos en las ciudades generales. La Asamblea Legislativa del estado acababa de tomar medidas para imponer límites cuando unos políticos creativos de Bell –hay quienes alegan que Robert Rizzo dio ejemplo– hallaron la manera de protegerse de los «caprichos» de los enviados a Sacramento, la capital de California. Con el apoyo de los cinco miembros del Ayuntamiento, se convocaron elecciones especiales para convertir Bell en una ciudad aforada. El atractivo del paso a ciudad aforada era dar a Bell una mayor autonomía respecto de las decisiones de unos remotos funcionarios estatales. Las autoridades locales son las que mejor saben lo que conviene a su comunidad, más que unos políticos alejados que no están en contacto con las circunstancias locales. O al menos eso fue lo que argumentaron los dirigentes de Bell, California.

Las elecciones especiales sobre cuestiones técnicas –ser una ciudad aforada o seguir siendo una ciudad general– no son precisamente cautivadoras para el votante general. Desde luego, si la decisión se hubiera tomado en el contexto de unas elecciones nacionales o al menos estatales, es probable que la propuesta hubiera sido examinada con atención por muchos votantes; pero resultó –sin duda por designio político– que aquellas elecciones especiales, no unidas a ninguna otra votación, atrajeron a menos de 400 votantes (336 a favor, 54 en contra) en una población de 36.000 habitantes. Y así fue aprobado el fuero, poniendo bajo el control de un puñado de personas el derecho a asignar los recursos de la ciudad y elaborar el presupuesto municipal, y a hacerlo a puerta cerrada. Hasta donde podemos decir, el fuero no cambió ninguna otra cosa de importancia en relación con el gobierno de Bell. Simplemente suministró un medio de conceder una amplia discrecionalidad sobre decisiones de impuestos y gastos a un diminuto grupo de gente que, casualmente, estaba tomando decisiones sobre sus propias remuneraciones.

A menos que pensemos que los miembros del concejo eran estúpidos, amén de venales, vale la pena observar lo listos que fueron al disimular lo que habían hecho. Si a alguien se le hubie-

ra ocurrido preguntar por el salario de un miembro del Ayuntamiento a tiempo parcial, cualquiera de ellos habría podido decir con total franqueza que a cada uno se le pagaban solo unos pocos cientos de dólares al mes, una miseria por sus servicios. Como ya hemos visto, el grueso de sus emolumentos –la parte negada a Lorenzo Vélez– era en concepto de participación en consejos de organismos municipales. Esto, a la larga, pudo acabar siendo su talón de Aquiles.

Desde que escribimos esto, todos los principales actores del escándalo de Bell han ido a parar a la cárcel, pero no por sus generosos salarios. Por reprensibles que estos fuesen, eran al parecer perfectamente legales. No; acabaron en la cárcel por recibir pagos por reuniones que supuestamente nunca tuvieron lugar. Según parece, sacaron mucho dinero mientras descuidaban su obligación de asistir a reuniones de comités. Esto equivale a decir que los bien pagados administradores de Bell pueden acabar siendo víctimas de lo que podríamos describir como un tecnicismo legal. Con los salarios de escándalo no había ningún problema, pero con eso de cobrar por asistir a reuniones cuando uno no asiste sí que lo había. No podemos evitar preguntarnos cuántos funcionarios gubernamentales se atienen a ese criterio. ¿Cuántos senadores y diputados, por ejemplo, perciben su salario completo faltando a reuniones del Senado o de la Cámara para poder reunir fondos para la campaña, pronunciar discursos o despilfarrar dinero en nimiedades?

Te preguntarás cómo una pequeña ciudad como Bell podía equilibrar su presupuesto –uno de los logros importantes del señor Rizzo– pagando salarios tan elevados (en realidad prevemos una gran probabilidad de que, una vez se haya aclarado el gobierno de Bell, su gasto implique endeudamiento y no un presupuesto equilibrado). Recordemos que los dirigentes municipales consiguieron decidir no solo cómo gastar el dinero sino también cuánto recaudar en impuestos. E incluso pusieron a prueba a sus electores. Veamos lo que se dijo en *Los Angeles Times* acerca de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en Bell:

> El tipo que se aplica en Bell es el 1,55%, casi un 50% más que en enclaves tan ricos como Beverly Hills, Palos Verdes Estates y Manhattan Beach, y considerablemente más elevado que cualquier otro sitio del condado de Los Ángeles, según datos proporcionados por la oficina del interventor a petición del *Times*.

> Esto significa que el propietario de una casa en Bell valorada en 400.000 dólares pagaría 6.200 dólares anuales en impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. El dueño de la misma casa en Malibú, donde el tipo es del 1,10%, pagaría solo 4.400 dólares[5].

Dicho lisa y llanamente, el impuesto sobre la propiedad era en Bell casi un 50% más elevado que en comunidades vecinas. Con gravámenes tan altos, desde luego, el administrador municipal y el Ayuntamiento podían pagar generosos sueldos y equilibrar el presupuesto, al tiempo que se enriquecían ellos mismos y enriquecían a sus principales compinches.

Ahora que tenemos la historia de Bell, veamos su subtexto. En la ciudad, a los miembros del Concejo se les elige, aunque su elección no fue impugnada durante muchos años, hasta 2007. Esto quiere decir que están en deuda con los votantes, o por lo menos con los votantes cuyo apoyo han necesitado para obtener el puesto. Antes de 2007 con casi nadie, ya que las elecciones no fueron impugnadas. Resulta que desde 2007, aun impugnándose las elecciones, se siguieron necesitando muy pocos votos para lograr un escaño municipal. Por ejemplo, en 2009 Bell tenía unos 9.400 votantes censados, de los cuales solo 2.285 –esto es, el 24,3%– acudieron a votar. Cada elector podía emitir un voto por dos candidatos de los seis que aspiraban al puesto. Los dos ganadores, Luis Artiga y Teresa Jacobo, obtuvieron respectivamente 1.201 y 1.332 votos de los 2.285 emitidos, pero no les hicieron falta tantos votos. Hablando generosamente, el escaño se obtuvo con los votos favorables de solo un 13% aproximadamente del electorado censado. Decimos «hablando generosamente» porque para salir elegido en los comicios municipales de 2009 lo único que se necesitó fue tener un voto más que el *tercer* candidato más votado. Recuérdese que había que elegir dos. El candidato número 3 obtuvo solo 472 votos. Así pues, 473 votos –alrededor del 5% de los votantes censados, lo que supera apenas el 1% de la población de la ciudad– es cuanto se requirió para salir elegido. Fuera cual fuese la razón para que el voto se dividiera entre tantos candidatos, es evidente que se podía salir elegido con el apoyo de solo un minúsculo porcentaje de la población adulta de Bell. Esto tiene gran relevancia para explicar la política de impuestos y gasto del Ayuntamiento.

De una cosa podemos estar seguros: quienes gobernaban el Ayuntamiento no tenían muchas ganas de que unos candidatos

rivales (ni siquiera su compañero Vélez) se olieran la verdad sobre su paquete salarial. El administrador municipal Rizzo tenía que conservar la confianza de los miembros de la corporación para mantenerse en su puesto, y estos necesitaban el apoyo de Rizzo para mantenerse en los suyos. Él pudo haber sacado a la luz cómo estaban metiendo la mano en el dinero público, obtenido con tanto esfuerzo, con lo cual habrían tenido que hacer las maletas (como ha sucedido ahora). Es en esta necesidad de apoyo mutuo donde vemos la semilla de los procederes utilizados en Bell y de la política en general. Rizzo estuvo al servicio del alcalde y el resto de la corporación municipal. Ellos, a su vez, estuvieron al servicio de un diminuto grupo de ciudadanos de Bell, los partidarios esenciales dentro del electorado de Bell, considerablemente más amplio. Sin el apoyo del Concejo, Rizzo se hubiera visto de patitas en la calle, como está ahora..., si bien con una fabulosa pensión estimada en 650.000 dólares al año. ¿Cuál era la mejor manera de mantener su lealtad? Era fácil: promover los medios para transferir cuantiosas gratificaciones privadas en forma de espléndidos paquetes salariales a miembros del Concejo[6].

Por supuesto, si todo se hubiera hecho a las claras o si Bell hubiera seguido siendo una ciudad general, sometida a control desde Sacramento, Rizzo no habría podido promover los medios para asegurarse de que hubiera un toma y daca con los miembros de la corporación municipal. Cuando el que un dirigente conserve el poder –su supervivencia política– depende de una pequeña coalición de seguidores (recordemos el pequeño porcentaje de votantes que se necesitó para obtener un escaño municipal), proporcionar remuneraciones privadas es el camino para ocupar el cargo durante mucho tiempo: el señor Rizzo se mantuvo diecisiete años en su puesto. Además, cuando esa pequeña coalición se extrae de una reserva relativamente grande –solamente cinco miembros del Concejo, elegidos bajo un fuero ratificado por solo 354 votantes de un cuerpo electoral censado (en 2009) de 9.395–, no es solo que las remuneraciones privadas a la pequeña coalición sean un modo eficiente de gobernar, sino también que se crea tal discrecionalidad presupuestaria y tributaria que los que tienen la sartén por el mango gozan de grandes oportunidades de conseguir espléndidas retribuciones, oportunidades que los altos dirigentes municipales no dejaron de aprovechar.

Bell nos ofrece una serie de lecciones acerca de las reglas por las que hay que regirse. En primer lugar, en política lo que importa es conseguir y mantener el poder político. No es el bienestar general de «nosotros, el pueblo». En segundo lugar, el mejor modo de garantizar la supervivencia política es depender de pocas personas para alcanzar y conservar el cargo. Esto significa que los dictadores, que dependen de pocos compinches, están en una posición mucho mejor que los demócratas para seguir en su puesto durante décadas; muchos de ellos mueren en su cama. En tercer lugar, cuando el pequeño grupo de compinches sabe que hay una amplia reserva de gente esperando en la banda para reemplazarlos en la cola y atiborrarse en el pesebre público, los principales dirigentes deciden con gran libertad cuánto gastar y cuánto recaudar. Esos ingresos fiscales y esa discrecionalidad abren la puerta a la cleptocracia de muchos dirigentes, y los programas de espíritu cívico a la de muy pocos. Y eso significa más tiempo en el poder. En cuarto lugar, la dependencia de una coalición pequeña libera a los dirigentes para imponer altos tipos impositivos, tal como hemos visto en Bell. Gravar con tipos altos tiende a fomentar la amenaza de levantamientos populares, tal como sucedió en Bell. Desde luego, en Bell era fácil que la gente se levantara y acabara con la administración de Rizzo, porque goza de unas libertades básicas: el derecho de expresión y el de reunión. Veremos que el funcionamiento de la estructura de gobierno y de la economía explica la variación en cuántos de estos derechos tiene la gente. Esto, a su vez, explica si la gente sale a la calle y si logra orquestar un cambio, como hemos visto recientemente en algunas regiones de Oriente Medio, o continúa estando oprimida, como hemos visto en otras.

Veremos que la historia de Bell nos ofrece un guión casi perfecto de cómo gobernar cuando mantenerse en el puesto depende de muy pocas personas, especialmente cuando estas son seleccionadas de entre muchas. Los políticos de Bell entendieron intuitivamente las reglas de la política. Los dirigentes que obedecen religiosamente estas reglas pueden seguir arriba sin tener que hacer «lo correcto» por sus gobernados. Quienes ejercían el poder en Bell se aferraron a él durante largo tiempo, hasta que unas investigaciones externas descubrieron los medios por los que se mantenían en sus cargos. Como veremos, lo que favorece a los de arriba suele perjudicar a los de abajo: de ahí el escándalo y la sorpresa que nos producen los titulares sobre

las fechorías de tanta gente en altos cargos. La manera en que son gobernados sitios como Bell (y esa es la manera en que son gobernados la mayoría de los sitios y la mayoría de las empresas) hace inevitable que la historia de Bell sea tan triste.

Una importante lección que aprenderemos es que, por lo que concierne a la política, no importan mucho la ideología, la nacionalidad y la cultura. Cuanto antes aprendamos a no pensar ni pronunciar frases como «Estados Unidos tiene que hacer...» o «los norteamericanos quieren...» o «el Gobierno de China debería hacer...», mejor entenderemos el gobierno, la empresa y todas las restantes formas de organización. Al tratar de política debemos acostumbrarnos a pensar y hablar de las acciones e intereses de dirigentes concretos y con nombre y apellido, no de ideas confusas como el interés nacional, el bien común y el bienestar general. Una vez pensemos en qué es lo que ayuda a los dirigentes a llegar al poder y mantenerse en él, empezaremos también a ver cómo arreglar la política. La política, como todo en la vida, tiene que ver con individuos, cada uno de ellos motivado a hacer lo que es bueno para él, no lo que es bueno para los demás. Y esta es sin duda la historia de Robert Rizzo, de Bell, California.

La confusión de los grandes pensadores

Como pone de relieve la historia de Robert Rizzo, la política no es una cosa tremendamente complicada. Pero tampoco es que los filósofos políticos más venerados de la historia la hayan explicado muy bien. El hecho es que personas como Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, James Madison y Charles-Louis de Secondat (es decir, Montesquieu), sin olvidar a Platón y a Aristóteles, pensaron en el gobierno, la mayoría de las veces, dentro del limitado contexto de su época.

Hobbes buscaba la mejor forma de gobierno. Su búsqueda, sin embargo, estaba ofuscada por la experiencia de la Guerra Civil inglesa, el ascenso de Cromwell y su propio miedo al gobierno de las masas. Al temer a las masas, Hobbes vio la monarquía como el camino natural al orden y al buen gobierno. Al creer en la necesaria benevolencia de un líder absoluto, el Leviatán, concluyó que «no puede ser rico, glorioso ni seguro ningún rey cuyos súbditos sean pobres, despreciables o demasiado débiles,

por causa de la necesidad o de la disensión, para sostener una guerra contra sus enemigos»[7]. Tomándonos un poco de libertad con la filosofía de Hobbes, más matizada, debemos preguntarnos cómo Robert Rizzo, según el entender hobbesiano, pudo hacerse tan rico cuando sus súbditos, los ciudadanos de Bell, eran tan manifiestamente pobres.

Maquiavelo, un político-funcionario desempleado que esperaba convertirse en asalariado de la familia Médicis –es decir, tal vez el Robert Rizzo de su tiempo–, escribió *El príncipe* para demostrar su valor como consejero. Al parecer, los Médicis no se sintieron demasiado impresionados: no consiguió el empleo. A nuestro juicio, comprendió mejor que Hobbes el modo en que la política puede dar lugar a procederes como los que hemos visto en Bell medio milenio después. En los *Discursos* observa Maquiavelo que todo aquel que pretenda establecer un gobierno de libertad e igualdad fracasará, «a menos que aparte de esa igualdad general a un número de los espíritus más osados y ambiciosos y los haga caballeros, no solo de nombre sino de hecho, dándoles castillos y posesiones, así como dinero y súbditos, para que, rodeado de ellos, pueda mantener su poder y ellos, con su apoyo, puedan satisfacer su ambición»[8].

Tal vez Robert Rizzo hubiera hecho bien en estudiar a Maquiavelo como la mejor fuente de su defensa contra el oprobio público. Conservó su poder durante largos años satisfaciendo las ambiciones de riqueza y posición de sus leales en el Ayuntamiento de Bell, y estos fueron en realidad los únicos cuyo apoyo necesitó.

James Madison, un revolucionario que trataba de poner en vigor su estilo de política, miró a la revolución a la cara, como Hobbes. Sin embargo, a diferencia de Hobbes, a Madison sí le gustó lo que vio. En *El Federalista 10*, Madison considera el problema que había de acosar a los ciudadanos de Bell un cuarto de siglo después, «si son las repúblicas pequeñas o las grandes las más favorables a la elección de adecuados guardianes del bien público: y está clara la decisión en favor de las segundas»[9]. Su conclusión, a la que no llegó con facilidad ya que le daba miedo la tiranía de la mayoría, se halla próxima a lo que sostenemos que es correcto, aunque, como siempre, el diablo está en los detalles y Madison, según creemos, se quedó un poco corto en cuanto a los detalles del buen gobierno. Al describir una república como grande o pequeña no distinguió entre cuántos tenían

participación en la elección de dirigentes y cuántos eran esenciales para mantener a un dirigente en el poder. Las dos cosas, como veremos, pueden ser radicalmente diferentes.

La visión de Madison estaba en desacuerdo con la de Montesquieu, para quien «en una gran república, el bien público es sacrificado a mil opiniones, está subordinado a excepciones y depende de accidentes. En una pequeña, el interés del público se percibe con más facilidad, se comprende mejor y está más al alcance de todos los ciudadanos; los abusos tienen menor extensión y desde luego son menos protegidos»[10]. No fue así en Bell... y en Bell confiamos.

Para Montesquieu, la Ilustración, el nuevo pensamiento cartesiano y la emergente monarquía constitucional británica se unieron para estimular sus perspicaces ideas de unos controles y contrapesos políticos. Con estos controles y contrapesos esperaba impedir exactamente la corrupción del bienestar público que la elección de Bell como ciudad aforada les coló a sus ciudadanos.

Desde luego, la opción de constituir una ciudad aforada fue motivada, *en teoría*, precisamente por el intento de imponer controles y contrapesos a la autoridad de la Asamblea Legislativa de California. Pero el público electoral de la elección especial sobre el aforamiento estuvo compuesto por 390 almas escasas, e incluso en las elecciones impugnadas anteriores al escándalo se molestaron en ir a votar menos de la cuarta parte de los electores censados, a su vez solo la cuarta parte de la población de la ciudad. Esto no es suficiente para impedir la misma corrupción que Montesquieu esperaba evitar.

Ahora bien, no hay duda de que Montesquieu, Madison, Hobbes y Maquiavelo eran pensadores muy inteligentes y sagaces (y por supuesto más brillantes que nosotros). Con todo, se equivocaron en muchísimas cosas de la política, sencillamente porque se enfrentaban a circunstancias pasajeras. No consideraban más que una pequeña muestra de datos, los sucesos en torno a ellos y fragmentos de historia antigua. Carecían además de modernos instrumentos de análisis (que nosotros, por fortuna, tenemos a nuestra disposición). En consecuencia, llegaban a conclusiones parcialmente acertadas pero a menudo profundamente erróneas. Para ser justos con estas luminarias del pasado, sus deficiencias tienen que ver muchas veces con el hecho de que, además de que venían impuestas por el contexto del momento,

estos pensadores estaban atrapados en las «grandes cuestiones»: cuál *debería* ser la naturaleza más elevada del hombre, o cuál es la forma de gobierno «correcta», o qué significa verdaderamente la «justicia» en términos políticos. Esta miopía se extiende no solo a leyendas históricas del pensamiento político sino también a pensadores contemporáneos como Jürgen Habermas, Michel Foucault y John Rawls, pensadores que tal vez algún día sean considerados en la misma perspectiva.

Las grandes cuestiones de cómo *debería* ser el mundo son importantes, por supuesto. Pero no constituyen el centro de nuestra atención. Las cuestiones relativas a valores filosóficos y abstracciones metafóricas no se aplican a la visión de la política que presentaremos en las páginas que siguen. No empezamos manifestando el deseo de decir lo que pensamos que debería ser. Es difícil imaginar que a nadie, incluidos nosotros, le importe mucho lo que pensamos que debería ser. Tampoco exhortamos a los demás a ser mejores de como son. No es que no esperemos hallar los medios de mejorar el mundo de acuerdo con nuestro entender. Pero creemos que solo se puede mejorar el mundo si primero comprendemos cómo funciona y por qué. Averiguar qué es lo que lleva a la gente a hacer lo que hace en el ámbito de la política es fundamental para averiguar cómo conseguir que haga cosas mejores en interés *suyo.*

La moderna jerga de la política y las relaciones internacionales, desde los equilibrios de poder y la hegemonía hasta el partidismo y el interés nacional, es cosa de la educación cívica en el instituto y de los entendidos que salen en el telediario de la noche. Tiene poco que ver con la política real. Así pues, a lo mejor te encanta –o te decepciona– que te digamos que este libro concreto sobre política no se ocupa de nada de esto. Nuestra descripción de la política versa principalmente sobre *lo que es* y *por qué es.* En este libro esperamos explicar las cuestiones más fundamentales y desconcertantes de la política, y en ese proceso facilitarnos a todos una manera mejor de reflexionar sobre cuál es el motivo de que en el mundo de los gobernantes y los súbditos, de las autoridades y los derechos, de la guerra y la paz y, en no pequeña medida, de la vida y la muerte, todo funcione como funciona. Y quizá, solo quizá, de vez en cuando veremos maneras de mejorar.

Las ideas aquí desarrolladas se originaron hace años en el transcurso de acaloradas discusiones entre uno de los autores de este libro –Bruce Bueno de Mesquita– y el coautor de muchas obras anteriores, Randolph M. Siverson (actualmente catedrático emérito en la Universidad de California). Mientras mordisqueaban burritos, Randy Siverson y Bueno de Mesquita debatían una cuestión muy básica: ¿qué consecuencias tiene para los dirigentes y sus regímenes perder una guerra?

Curiosamente, esta cuestión no se ha tratado mucho en la abundante investigación sobre asuntos internacionales, pero sin duda todos los dirigentes querrían saber, *antes* de meterse en un asunto tan arriesgado como una guerra, lo que les podría ocurrir *después* de que esta acabara. Esto no se había preguntado porque las ideas habituales sobre la guerra y la paz estaban arraigadas en nociones sobre los Estados, el sistema internacional y los equilibrios de poder y polaridad, y no en los intereses de los dirigentes. Lo que pasa es que, si se parte de la visión convencional de las relaciones internacionales, la cuestión no tiene sentido. Hasta la expresión «relaciones inter*nacion*ales» supone que el tema son las *naciones* y no lo que Barack Obama o Raúl Castro o cualquier dirigente de renombre desea. Podemos hablar de la gran estrategia de Estados Unidos o de la política sobre derechos humanos de China o de las ambiciones rusas de devolver a Rusia el rango de gran potencia, pero, desde nuestro punto de vista, estas afirmaciones tienen poco sentido.

Los Estados no tienen intereses. Las personas sí. En medio de todo el debate sobre el interés nacional, ¿qué es lo que preocupaba al presidente Obama a la hora de formular su política afgana? Si no anunciaba un calendario de retirada de Afganistán perdería el apoyo de su base electoral demócrata (no nacional, sino demócrata). De manera similar, al presidente Kennedy le preocupaba que si no tomaba ninguna medida en lo que acabó siendo la crisis de los misiles cubanos, sería sometido a *impeachment* (procedimiento penal para destituir a funcionarios federales) y los demócratas pagarían un alto precio en las elecciones de mitad de mandato de 1962[11]. Puede que tuvieran presente el interés nacional, pero su bienestar político particular era lo primero y principal.

El impulsor primordial de los intereses en cualquier Estado (o en las empresas) es el que está arriba: el dirigente. Así pues, hemos partido de este único aspecto: los cálculos y acciones

interesados de los dirigentes son la fuerza que impulsa toda política.

Los cálculos y acciones que realiza un dirigente constituyen su manera de gobernar. ¿Y qué es para un dirigente la «mejor» manera de gobernar? La respuesta a la pregunta de cómo gobernar mejor es: de un modo u otro, primero es necesario llegar al poder, después mantenerse en el poder, y controlar constantemente todos los ingresos nacionales (o empresariales) cuanto sea posible.

¿Por qué hacen los dirigentes lo que hacen? Para llegar al poder, mantenerse en el poder y, en la medida en que puedan, tener el control del dinero.

Sobre la base de la cuestión que habían planteado a la hora del almuerzo sobre los dirigentes y la guerra, Randy y Bruce escribieron un par de artículos en revistas académicas en los cuales estudiaban las relaciones internacionales en clave de política común y corriente, en la que los líderes desean más que cualquier otra cosa mantenerse en el poder. Estos artículos alcanzaron inmediata popularidad. Los investigadores vieron que era una manera distinta de pensar en su materia, una manera relacionada con personas reales que toman decisiones reales –en su propio interés– y no con metáforas como Estados, naciones y sistemas (ahora parece evidente, pero en la escuela realista que domina en las relaciones internacionales sigue siendo una herejía). Empero, Siverson y Bueno de Mesquita vieron también que la teoría se podía mostrar en un cuadro más amplio. Se podían tratar todos los tipos de política desde el punto de vista de unos líderes que tratan de sobrevivir como tales.

La idea de que el cuadro fuera tan amplio daba miedo. Significaba tratar de reestructurar todo (o casi todo) lo que sabíamos o creíamos saber de política en un único conjunto teórico. Fue un momento humillante, y Bueno de Mesquita y Siverson se sintieron necesitados de ayuda. Se incorporaron James D. Morrow –en la actualidad catedrático en la Universidad de Michigan pero entonces adscrito como investigador superior al Instituto Hoover de Stanford, donde también estaba Bueno de Mesquita– y Alastair Smith. Y así nació un cuarteto (en ocasiones cariñosamente conocido como BdM^2S^2). Juntos escribimos un grueso, denso y técnico volumen titulado *The logic of political survival* [La lógica de la supervivencia política], amén de una larga serie de artículos en revistas que siguen siendo la base de este relato en

el que hemos dado forma a nuestras ideas, un relato que esperamos todo el mundo pueda seguir, discutir e incluso tal vez llegar a aceptar[12]. Hoy, la teoría que hay detrás de este corpus de investigación ha inspirado muchos estudios derivados nuestros y de otros investigadores, ampliaciones y elaboraciones teóricas nuestras y de otros, y algunos animados debates, y también no poca polémica.

Utilizando este fundamento, consideramos la política, las opciones sobre políticas públicas e incluso las decisiones relativas a la guerra y la paz como algo que está fuera del pensamiento convencional sobre la cultura y la historia. Significa asimismo dejar de lado las ideas de virtud cívica y de psicopatología para entender lo que los líderes hacen y por qué lo hacen. Por el contrario, consideramos a los políticos como unos tipos zafios e interesados, justo la clase de gente que uno no invitaría a cenar, pero sin la cual quizá no tuviera nada para cenar.

La estructura del libro es simple. Después de perfilar los elementos esenciales del gobierno en el capítulo 1, cada uno de los capítulos posteriores explorará un rasgo concreto de la política. Aquilataremos por qué los impuestos son más altos en muchos países pobres que en los países ricos, o por qué los dirigentes pueden gastar una fortuna en las fuerzas armadas y sin embargo tener un ejército débil e incluso inútil cuando se trata de la defensa nacional. En conjunto, los capítulos detallarán cómo la lógica política de la supervivencia política –las reglas por las que hay que regirse– unen puntos de trascendencia política en el cuadro más extenso que se pueda imaginar, haciendo más profundo nuestro conocimiento de la dinámica de todos los gobernantes y de sus poblaciones. Es por esta capacidad para «unir puntos» por lo que muchos de nuestros alumnos han dado a nuestra lista de reglas por las que hay que regirse el nombre de «teoría de todo». Nosotros nos conformamos con codificarla simplemente como «Manual del dictador».

Admitimos plenamente que nuestra visión de la política nos obliga a abandonar arraigados hábitos mentales, etiquetas convencionales y generalidades vagas, para entrar en el mundo, más preciso, del pensamiento basado en los intereses personales. Buscamos una manera más simple y –esperamos– más convincente de pensar en el gobierno. Nuestra perspectiva, por descorazonadora que pueda resultar para algunos, ofrece un modo de tratar otras facetas de la vida, no solo el gobierno. Describe con

facilidad la empresa, las organizaciones benéficas, las familias y cualquier otra organización (estamos seguros de que muchos lectores se sentirán reconfortados al tener la confirmación de que sus empresas son en realidad dirigidas como regímenes tiránicos). Es posible que todo esto les parezca a algunos un sacrilegio, pero creemos que, al final, es la mejor manera de entender el mundo político, y la única de poder empezar a usar las reglas por las que hay que regirse. Si vamos a jugar a la política, y todos tenemos que hacerlo de vez en cuando, debemos aprender cómo ganar en el juego. Esperamos y creemos que esto es precisamente lo que todos podemos sacar de este libro: cómo ganar en el juego de la política y tal vez incluso, al hacerlo, mejorar un poco el mundo.

1
Las reglas de la política

La lógica de la política no es compleja. En realidad, resulta sorprendentemente fácil entender casi todo lo que pasa en el mundo político siempre que estemos dispuestos a ajustar nuestro pensamiento a unos términos muy modestos. Para comprender la política como es debido, tenemos que modificar en particular algo que se suele dar por sentado: tenemos que dejar de pensar que los dirigentes pueden mandar por sí solos.

Ningún líder es monolítico. Para comprender cómo funciona el poder tenemos que dejar de pensar que el norcoreano Kim Jong Il puede hacer lo que quiera. Tenemos que dejar de pensar que Adolf Hitler, Iósif Stalin, Gengis Kan o cualquier otro tienen por sí solos el control de sus respectivas naciones. Tenemos que abandonar la idea de que Kenneth Lay, de Enron, o Tony Hayward, de British Petroleum (BP), sabían todo lo que estaba ocurriendo en sus empresas, o que habrían podido tomar todas las decisiones importantes. Todas estas ideas son lisa y llanamente erróneas, porque no hay ningún emperador, rey, jeque, tirano, jefe ejecutivo (CEO), cabeza de familia ni dirigente que pueda gobernar solo.

Consideremos a Luis XIV (1638-1715), rey de Francia. Conocido como el Rey Sol, Luis reinó como monarca más de setenta años, imperando sobre la expansión de Francia y la creación del Estado político moderno. Bajo Luis, Francia llegó a ser la potencia dominante de la Europa continental y un importante competidor en la colonización de las Américas. Él y su círculo más allegado idearon un código legal que contribuyó a configurar el código napoleónico, el cual constituye la base de la ley

francesa hasta el día de hoy. Modernizó las fuerzas armadas, formando un ejército profesional permanente que se convirtió en modelo para el resto de Europa e incluso del mundo. Fue sin duda uno de los gobernantes más destacados de su época y de todas las épocas. Pero no lo hizo solo.

Aunque la etimología de «monarquía» sea «el gobierno de uno solo», dicho gobierno no existe, ni ha existido, ni puede existir. Se atribuye a Luis, quizá falsamente, la famosa proclama *l'État, c'est moi*: el Estado soy yo. Esta declaración es utilizada a menudo para describir la vida política de los monarcas supuestamente absolutos como Luis y de los dictadores tiránicos. La declaración de absolutismo, sin embargo, nunca es cierta. Ningún dirigente, por muy augusto y venerado, por muy cruel y vengativo que sea, es independiente nunca. En realidad, Luis XIV, en apariencia un monarca absoluto, es un estupendo ejemplo de lo falsa que es esta idea del liderazgo monolítico.

A la muerte de su padre, Luis XIII (1601-1643), Luis, que solo tenía cuatro años, subió al trono. Durante los primeros años, el poder efectivo estuvo en manos de una regente, su madre. Los miembros del círculo de allegados de esta echaron mano de la riqueza de Francia, dejando las arcas vacías. Para cuando Luis asumió el dominio real sobre el gobierno en 1661, a los veintitrés años, el Estado sobre el que reinaba estaba casi en bancarrota.

Aunque casi todos consideramos la quiebra de un Estado como una crisis financiera, si la contemplamos desde la perspectiva de la supervivencia política se hace evidente que en realidad equivale a una crisis política. Cuando la deuda supera la capacidad de pago, para un dirigente el problema no es tanto que haya que recortar buenas obras públicas, sino que el titular no disponga de los recursos necesarios para comprar la lealtad política de unos seguidores clave. Los malos tiempos económicos en una democracia significan poco dinero para financiar costosos proyectos *pork barrel*, concebidos para comprar la popularidad política. Para los cleptócratas, esto significa perderse grandes cantidades de dinero, y tal vez incluso ver que sus cuentas bancarias secretas menguan con la lealtad de sus mal pagados secuaces.

La perspectiva de la quiebra puso en peligro el dominio de Luis, porque los aristócratas de la vieja guardia, incluidos los generales y oficiales del ejército, vieron secarse sus fuentes de dinero y privilegios. Se daban las circunstancias propicias para

que estos amigos, políticamente cruciales pero veleidosos, buscaran a alguien más capaz de garantizarles riqueza y prestigio. Ante aquel peligro, Luis tenía que hacer cambios o arriesgarse a perder su monarquía.

Las circunstancias específicas de Luis exigían cambiar al grupo de personas con posibilidades de entrar a formar parte de su círculo íntimo, es decir, el grupo cuyo apoyo garantizaba su conservación del rango real. Rápidamente pasó a ampliar las oportunidades (y para unos pocos el poder efectivo) de los nuevos aristócratas, llamados la *noblesse de robe* [nobleza de toga]. Junto con su canciller, Michel Le Tellier, tomó medidas para crear un ejército profesional que relativamente era pura fachada. Apartándose radicalmente del procedimiento seguido por casi todos los monarcas vecinos, Luis abrió las puertas de los grados de oficiales –incluso de los más altos– para hacer sitio a muchos que no se contaban entre los tradicionales aristócratas militares de la vieja guardia, la *noblesse d'épée* [nobleza de espada]. Al hacerlo así, Luis estaba convirtiendo su ejército en una organización más accesible y más competitiva política y militarmente.

Entretanto, Luis tenía que hacer algo con la vieja aristocracia. Era perfectamente consciente de la anterior deslealtad de sus miembros, instigadores y partidarios de la antimonárquica Fronda (una combinación de revolución y guerra civil) en la época de la Regencia. Para neutralizar la potencial amenaza que representaban estos aristócratas, los sujetó (literalmente) a su corte, obligándolos a estar físicamente presentes en Versalles buena parte del tiempo. Aquello significaba que sus perspectivas de obtener rentas de la corona dependían de lo bien que se granjearan el favor del rey. Ni que decir tiene que esto dependía de lo bien que le sirvieran.

Con la elevación de tantos recién llegados, Luis creó una nueva clase de personas que estaban en deuda con él. Al hacerlo estaba centralizando de una manera más plena su propia autoridad y aumentando su capacidad para imponer su parecer a costa de muchos de los viejos aristócratas de la corte. De este modo erigió un sistema de dominio «absoluto» cuyo éxito dependía de la lealtad del ejército y de los nuevos aristócratas, y de atar las manos a los antiguos para que su bienestar se tradujera directamente en el del monarca.

El populacho francés en general no contaba gran cosa en los cálculos de Luis sobre a quiénes había que sobornar; no repre-

sentaba una amenaza inminente para él. Aun así, está claro que su absolutismo no tenía nada de absoluto. Necesitaba partidarios y sabía cómo mantener su lealtad. Le serían leales solamente mientras ello les resultase más provechoso que apoyar a otro.

La estrategia de Luis era reemplazar la «coalición ganadora» de seguidores esenciales que había heredado por gente con la que pudiera contar con más facilidad. En el lugar de la vieja guardia, elevó e introdujo en el círculo íntimo a miembros de la *noblesse de robe* e incluso, en la burocracia y sobre todo en el ejército, a algunos plebeyos. Al ampliar la reserva de personas que podían figurar en su círculo de allegados, hizo que la supervivencia política de quienes ya desempeñaban ese papel fuese más competitiva. Los que tuvieron el honor de formar parte de su coalición ganadora sabían que, en la reserva ampliada de candidatos a aquellos cargos, cualquiera de ellos podía ser fácilmente sustituido si no resultaba ser lo bastante digno de confianza y leal al rey. Eso, a su vez, significaba que podían perder la oportunidad de obtener riqueza, poder y privilegios. Pocos fueron tan tontos como para correr semejante riesgo.

Como todos los dirigentes, Luis forjó una relación de simbiosis con su círculo íntimo. No podía tener esperanzas de prosperar en el poder sin la ayuda de quienes formaban parte de él, y estos no podían tenerlas de cosechar los beneficios de sus cargos sin seguir siendo leales a él. Y fueron leales. Luis XIV se mantuvo en el trono por espacio de setenta y dos años, hasta que murió de viejo, tranquilamente, en 1715.

La experiencia de Luis XIV ilustra el hecho más fundamental de la vida política. Nadie gobierna solo; nadie tiene una autoridad absoluta. Lo único que varía es con cuántas personas tendrá que jugar al toma y daca y cuántas habrá disponibles para ello.

Tres dimensiones políticas

Para los dirigentes, el paisaje político se puede dividir en tres grupos de personas: el selectorado nominal, el selectorado real y la coalición ganadora.

El selectorado nominal incluye a todas las personas que tienen alguna influencia al menos legal en la elección de su dirigente. En Estados Unidos todos tienen derecho a voto, lo cual quiere decir todos los ciudadanos a partir de los dieciocho años.

Desde luego, como sin duda comprenden todos los ciudadanos de Estados Unidos, el derecho a voto es importante, pero a fin de cuentas ningún votante individual tiene mucha influencia sobre quién dirige el país. Los miembros del selectorado nominal en una democracia con sufragio universal asoman la nariz a la política, pero no mucho más. De esta manera, el selectorado nominal de Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia no tiene mucho más poder que sus homólogos «votantes» de la antigua Unión Soviética. También allí todos los ciudadanos adultos tenían derecho a votar, aunque su alternativa era generalmente decir sí o no a los candidatos escogidos por el Partido Comunista, no elegir entre varios candidatos. No obstante, todos los ciudadanos adultos de la Unión Soviética, donde el voto era obligatorio, eran miembros del selectorado nominal.

El segundo estrato de la política es el selectorado real. Este es el grupo que *realmente* elige al dirigente. En la China actual (como en la antigua Unión Soviética) está compuesto por todos los miembros votantes del Partido Comunista; en la monarquía de Arabia Saudí, por los miembros de alto rango de la familia real; en Gran Bretaña, los votantes que apoyan a diputados del partido mayoritario.

El más importante de estos grupos es el tercero, el subconjunto del selectorado real que forma una coalición ganadora. Son las personas cuyo apoyo es esencial para que un dirigente se mantenga en su puesto. En la URSS, la coalición ganadora estaba compuesta por un pequeño grupo de personas del Partido Comunista que elegían a los candidatos y controlaban la acción política. Su apoyo era esencial para mantener en el poder a los comisarios y al secretario general. Eran las personas que tenían poder para derrocar a su jefe, y este lo sabía. En Estados Unidos, la coalición ganadora es mucho más grande. Se compone del número mínimo de votantes que otorga la ventaja a un candidato presidencial (o, en el nivel legislativo de cada estado o circunscripción electoral, a un miembro del Senado) sobre otro. Para Luis XIV, la coalición ganadora eran unos pocos miembros de la corte, oficiales del ejército y altos funcionarios, sin los cuales un rival hubiera podido reemplazar al rey.

En lo fundamental, el selectorado nominal es la reserva de apoyo potencial para un dirigente; el selectorado real incluye a aquellos cuyo apoyo es verdaderamente influyente, y la coalición ganadora se extiende únicamente a los partidarios esenciales sin

los cuales el dirigente estaría acabado. Podemos pensar en estos grupos como los *intercambiables*, los *influyentes* y los *esenciales*.

En Estados Unidos, los votantes son el selectorado nominal: los *intercambiables*. En cuanto al selectorado real –los *influyentes*–, los compromisarios eligen *realmente* al presidente (igual que los fieles del partido elegían a su secretario general en la URSS), pero hoy en día los electores están obligados por norma a votar lo mismo que los votantes de su estado, de modo que en la práctica no tienen mucho peso independiente. En Estados Unidos, el selectorado nominal y el selectorado real están por lo tanto estrechamente alineados. Esta es la razón para que uno, aunque no sea más que un votante entre muchos, intercambiable, siga percibiendo que su voto es influyente, que cuenta y es contado. La coalición ganadora –los *esenciales*– son en Estados Unidos el grupo más pequeño de votantes, adecuadamente distribuido entre los estados, cuyo apoyo a un candidato se traduce en una victoria presidencial en ese cuerpo de compromisarios. Y aunque la coalición ganadora (esenciales) es una fracción bastante grande del selectorado nominal (intercambiables), no necesita ni siquiera aproximarse a una mayoría de la población estadounidense. De hecho, dada la estructura federal de las elecciones norteamericanas, es posible controlar el poder ejecutivo y el legislativo solo con la quinta parte del voto, si los votos están situados de una manera verdaderamente eficiente (Abraham Lincoln era un maestro en esta eficiencia). Merece la pena observar que Estados Unidos tiene una de las coaliciones ganadoras más grandes del mundo, tanto en cifras absolutas como en proporción con el electorado. Pero no es la más grande. La estructura parlamentaria británica requiere que el primer ministro tenga el apoyo de un poco más del 25% del electorado en las elecciones bipartidistas al Parlamento. Es decir, el primer ministro necesita por lo general que la mitad de los diputados sean de su partido y que cada uno de ellos obtenga la mitad de los votos (más uno) en cada contienda parlamentaria bipartidista: la mitad de la mitad de los votantes, o la cuarta parte en total. El sistema de segunda vuelta utilizado en Francia es todavía más exigente. Para ser elegido hace falta que un candidato obtenga la mayoría en la segunda votación definitiva, entre dos candidatos.

Si consideramos otros países, vemos que puede haber grandes variedades en las dimensiones del selectorado nominal, el selectorado real y la coalición ganadora. Algunos lugares, como

Corea del Norte, tienen un enorme selectorado nominal en el cual todo el mundo va a votar –es una broma, claro–, un selectorado real diminuto que elige realmente a su dirigente y una coalición ganadora que seguramente no estará formada por más de un par de centenares de personas (si acaso) y sin la cual hasta el líder norcoreano Kim Il Sung podría haberse visto reducido a cenizas. Otras naciones, como Arabia Saudí, tienen un selectorado nominal y real minúsculos, compuestos por la familia real y unos cuantos comerciantes y líderes religiosos importantes. La coalición ganadora saudí es tal vez más pequeña que la de Corea del Norte.

¿Cuáles son las cifras de Bell, California? Hemos visto que en 2009 los intercambiables de Bell eran 9.395 votantes censados; los influyentes, los 2.235 que fueron a votar; y los esenciales, solo los 473 votantes cuyo apoyo fue *esencial* para conseguir un escaño en el Ayuntamiento. Está claro que Bell tiene mejor pinta que Corea del Norte o Arabia Saudí; esa era nuestra esperanza. Sin embargo, parece hallarse alarmantemente cerca del tinglado de un régimen con elecciones que en su mayoría no son más que un chanchullo, como el Egipto prerrevolucionario, Venezuela, Camboya y quizá Rusia. La mayoría de las sociedades anónimas tienen también esta estructura. Tienen millones de accionistas que son intercambiables. Tienen grandes accionistas institucionales y algunos otros que son los influyentes. Y los esenciales son más o menos los que eligen a los miembros de la junta y a los altos responsables de la administración. Bell no se parece mucho a la idealización de la democracia que hicieron Madison o Montesquieu, y las corporaciones tampoco, con independencia de cuántos accionistas emitan votos por representación.

Piensa en la empresa para la que trabajas. ¿Quién es su dirigente? ¿Quiénes son los esenciales cuyo apoyo *necesita* aquel? ¿Qué individuos, aunque no sean esenciales para el poder de su CEO, son influyentes en el gobierno de la compañía? Y luego, por supuesto, ¿quién está todos los días en la oficina trabajando mucho (o no) en espera solo del gran avance –o de la oportunidad– que lo catapulte a un papel más destacado?

Estos tres grupos nos proporcionan la base de todo lo que veremos en el resto del libro y, lo que es más importante, la base del funcionamiento de la política en todas las organizaciones, grandes y pequeñas. Las variaciones en el tamaño de estos tres grupos dan a la política una estructura tridimensional que

aclara la complejidad de la vida política. Entendiendo cómo se cruzan estas dimensiones –es decir, cómo combina cada organización el tamaño de sus grupos intercambiable, influyente y esencial– podemos comprender el rompecabezas de la política. Las diferencias de tamaño de estos grupos en Estados, empresas y cualquier otra organización, como veremos, deciden casi *todo* lo que sucede en política: lo que pueden hacer los líderes, lo que pueden o no pueden llevarse, a quién responden, y la relativa calidad de vida de la que todos aquellos que están por debajo de ellos disfrutan (o, con demasiada frecuencia, no disfrutan).

Las virtudes de los políticos en 3-D

Quizá te cueste creer que esas tres dimensiones rijan por sí solas todos los variados sistemas de liderazgo del mundo. Al fin y al cabo, nuestra experiencia tiende a confirmar que en un extremo del espectro político tenemos a los autócratas y tiranos: unos matones horribles y egoístas que en ocasiones se extravían al terreno de la psicopatología. En el otro extremo tenemos a los demócratas: representantes elegidos, presidentes y primeros ministros que son los benévolos guardianes de la libertad. ¡Sin duda los dirigentes de estos dos mundos, nos decimos nosotros mismos, son como el día y la noche!

Es una ficción conveniente, pero una ficción de todos modos. Los gobiernos no difieren cualitativamente. Difieren en las dimensiones de sus selectorados y coaliciones ganadoras. Estas dimensiones imponen límites o dan libertad en cuanto a lo que los líderes pueden y deben hacer para conservar su puesto. Los límites y la libertad que tenga un dirigente dependen de cómo se interrelacionen los selectorados y coaliciones ganadoras.

Sin duda, es difícil quitarse la costumbre de hablar de democracias y dictaduras como si cada uno de estos términos bastase para transmitir las diferencias entre unos regímenes y otros, aunque no haya dos «democracias» iguales, ni tampoco dos «dictaduras» iguales. De hecho, es tan difícil quitarse esa costumbre que continuaremos usando esos términos en buena parte de este libro, pero es importante insistir en que la palabra «dictadura» significa en realidad un gobierno basado en un número de esenciales particularmente pequeño, extraído de un grupo muy grande de intercambiables y, habitualmente, una cantidad

relativamente pequeña de influyentes. Por otra parte, si hablamos de democracia, en realidad nos estamos refiriendo a un número muy grande de esenciales y a un número muy grande de intercambiables, con el grupo influyente casi tan grande como el intercambiable. Cuando mencionamos la monarquía o la junta militar, tenemos presente que el número de intercambiables, influyentes y esenciales es pequeño.

Lo bueno de hablar de las organizaciones en términos de esenciales, influyentes e intercambiables es que estas categorías nos permiten abstenernos de trazar arbitrariamente una línea entre formas de gobierno, declarando que una es «democrática» y otra «autocrática», o que una república es grande y otra pequeña, o cualquiera de esas visiones unidimensionales de la política que expresa alguno de los principales filósofos políticos de la historia.

La verdad es que no hay dos gobiernos ni dos organizaciones exactamente iguales. Ni dos democracias iguales. Incluso pueden ser radicalmente distintas una de otra y sin embargo ser perfectamente merecedoras del nombre de democracias. Las diferencias más importantes y observables en la conducta de gobiernos y organizaciones dependen del tamaño absoluto y relativo de los grupos intercambiable, influyente y esencial. Las diferencias, aparentemente sutiles, entre el Gobierno, por ejemplo, de Francia y el de Gran Bretaña, o el de Canadá y el de Estados Unidos, no son intrascendentes. Sin embargo, las variaciones en sus políticas son producto de los incentivos con que los líderes se enfrentan cuando lidian con su particular combinación de los grupos intercambiable, influyente y esencial.

Hay una increíble variedad entre sistemas políticos, sobre todo porque la gente es asombrosamente imaginativa a la hora de manipular la política para que obre en su beneficio. Los dirigentes hacen normas para dar el voto a todos los ciudadanos –creando gran cantidad de nuevos intercambiables–, pero luego imponen límites electorales, manejando a los votantes esenciales para garantizar que ganen sus candidatos preferidos. Puede suceder que las élites democráticas decidan exigir una mayoría relativa para ganar una determinada carrera electoral, dotándose de un medio para imponer lo que de otro modo una mayoría quizá rechazaría. También podrían estar a favor de las elecciones de segunda vuelta para crear una mayoría, aun cuando esta pueda acabar siendo una mayoría de segundas opciones de los

intercambiables. Otra posibilidad es que los líderes democráticos representen opiniones políticas en proporción a cuántos votantes haya conseguido cada opinión, forjando gobiernos a partir de coaliciones de minorías. Cada una de estas reglas, y muchísimas otras, pueden tener fácil cabida en nuestra fe en la democracia, pero cada una puede producir –y de hecho produce– resultados radicalmente distintos.

Debemos recordar que etiquetas como *democracia* y *dictadura* se usan por comodidad, pero solo por comodidad.

Cambia el tamaño de las dimensiones y cambiarás el mundo[1]

Cambiar el tamaño de los grupos de intercambiables, influyentes y esenciales puede suponer una diferencia real en los resultados políticos básicos. Como ejemplo podemos considerar la elección, aparentemente prosaica, de miembros de la corporación local de San Francisco.

Antes, San Francisco elegía su corporación local en unas elecciones en las que participaba toda la ciudad. Esto significaba que el selectorado estaba compuesto por los votantes de la ciudad y que los esenciales eran el número mínimo requerido para elegir un miembro de la junta. En 1977 cambió el método, y la votación por distritos reemplazó a las elecciones en toda la ciudad como distrito electoral único. Con arreglo a las antiguas normas, los miembros de la corporación local eran elegidos por toda la ciudad y la representaban como si fuera una extensa circunscripción electoral. Con arreglo a las nuevas, eran elegidos por su distrito y representaban a este, es decir, por su barrio, de modo que cada supervisor era elegido por una circunscripción mucho más pequeña. Las preferencias de los residentes en San Francisco en su conjunto, en cuanto a políticas y candidatos, no variaron mucho entre 1975 y 1977; sin embargo, en 1975 un candidato llamado Harvey Milk fracasó en su intento de ser elegido, pero lo logró en 1977 (y fue trágicamente asesinado no mucho después). Como posteriormente informó la revista *Time*, Harvey Milk fue «el primer hombre abiertamente gay elegido para un cargo político de relevancia en la historia del planeta»[2].

Lo que había cambiado entre 1975 y 1977 a favor de Harvey Milk es bastante sencillo. En 1975 hubiera necesitado el apoyo de

una amplia base entre los influyentes de San Francisco para ser elegido. Obtuvo 52.996 votos. Esto supuso que quedara el séptimo en las elecciones de supervisores, en las que fueron elegidos los cinco primeros. Milk no tuvo suficiente apoyo y perdió. En 1977 solo necesitaba tener apoyo del barrio por el que concurría, el de Castro, una zona de predominio gay. Era, como él bien sabía, popular en su distrito. Obtuvo 5.925 votos, lo que le daba un mayoría relativa del 29,42% de voto en el distrito 5, lo cual lo situaba el primero en la contienda por el 5.° Distrito de Supervisión y por tanto salió elegido.

Por extraño que pueda parecer, las mismas ideas y sutiles diferencias que valen para San Francisco se pueden aplicar a gobiernos no democráticos como Zimbabwe, China y Cuba, e incluso a tipos de gobierno más ambiguo como la Rusia actual, Venezuela o Singapur. Cada uno de ellos ocupa un lugar propio en las tres dimensiones organizativas: intercambiables, influyentes y esenciales.

Una vez aprendamos a pensar en términos de estas tres dimensiones podremos empezar a desenmarañar algunos de los más persistentes enigmas de la política. Nuestro punto de partida consiste en tomar conciencia de que cualquier líder eficiente desea tanto poder como pueda conseguir y mantenerlo el mayor tiempo posible. Manejarse con los intercambiables, los influyentes y los esenciales a este fin *es* el acto, el arte y la ciencia de gobernar.

Las reglas que rigen a los regidores

Se dice que el dinero es la raíz de todo mal. Eso puede ser verdad, pero en algunos casos el dinero puede servir como raíz de todo lo que tiene de bueno gobernar. Depende de lo que hagan los dirigentes con el dinero que generan. Pueden usarlo para beneficiar a todos, como sucede en gran medida con los gastos dirigidos a proteger el bienestar personal de todos los ciudadanos y sus propiedades. Muchas políticas públicas se pueden considerar como un esfuerzo por invertir en el bienestar de la gente. Pero la renta del gobierno también se puede gastar en comprar la lealtad de unos pocos compinches clave a expensas del bienestar general. Se puede usar asimismo para fomentar la corrupción, el mercado negro o una legión de políticas todavía menos gratas.

El primer paso para entender cómo funciona la política en realidad es preguntar en qué clase de políticas gastan el dinero los dirigentes. ¿Lo gastan en *bienes públicos* que benefician a todos? ¿O lo gastan en *bienes privados* que benefician solo a unos pocos? La respuesta, para muchos políticos espabilados, depende del número de personas cuya lealtad necesita el líder, esto es, el número de esenciales de la coalición.

En una democracia, o en cualquier otro sistema en el que la coalición crítica de un líder sea excesivamente amplia, se hace demasiado costoso comprar la lealtad con recompensas privadas. Hay que estirar demasiado el dinero. Así pues, unos tipos de gobierno que sean más democráticos, al depender de coaliciones amplias, suelen hacer hincapié en gastar para dar lugar a unas políticas públicas eficientes que mejoren el bienestar general más o menos como indica James Madison.

Por el contrario, los dictadores, los monarcas, los jefes de las juntas militares y la mayoría de los CEO se basan en un conjunto de esenciales más pequeño. Como Maquiavelo dio a entender, les resulta más eficiente gobernar gastando una parte de las rentas públicas para comprar la lealtad de su coalición con beneficios privados, aunque estos beneficios se obtengan a costa de los contribuyentes en general o de millones de pequeños accionistas. De este modo, las coaliciones pequeñas alientan regímenes estables, corruptos y orientados hacia los bienes privados. La elección entre aumentar el bienestar social o enriquecer a unos pocos privilegiados no es cuestión de lo benévolo que sea un dirigente. Puede que los motivos honorables parezcan importantes, pero son aplastados por la necesidad de tener contentos a los partidarios, y la manera de tenerlos contentos depende de a cuántos es preciso recompensar.

Los impuestos

Para tener contentos a los partidarios hace falta dinero. Cualquiera que aspire a gobernar tiene que preguntar primero cuánto puede extraer de sus electores, ya sean ciudadanos de una nación o accionistas de una compañía. Esta extracción puede asumir muchas formas –impuestos sobre la renta personal, impuestos sobre los bienes, derechos de importación, licencias y tarifas estatales–, pero nos referiremos genéricamente a ella como

impuestos para evitar que el debate se vaya demasiado lejos. Como ya hemos visto, quienes gobiernan sobre la base de una gran coalición no pueden sostenerse eficazmente en el poder centrándose en los beneficios privados. Su bloque de seguidores esenciales es demasiado grande para ello. Puesto que tienen que sostenerse haciendo más hincapié en los bienes públicos que en las recompensas privadas, tienen que mantener relativamente bajos los tipos impositivos. La gente prefiere quedarse con su dinero, excepto cuando ese dinero puede ir a un fondo común para suministrar algo que valora que no puede permitirse comprar por su cuenta.

Por ejemplo, todos queremos estar seguros de que un departamento de bomberos fiable apague un incendio que amenace nuestra casa. Cabría la posibilidad de que contratáramos un bombero privado para proteger solo nuestra casa. Sin embargo, eso no solamente es caro sino que también tendríamos que preocuparnos de si la casa de nuestro vecino está por su parte lo suficientemente protegida en el caso de que se incendie y amenace la nuestra. Además, nuestro vecino, al darse cuenta de que no queremos que se queme su casa si al hacerlo amenaza la nuestra, puede intentar aprovecharse de que contratemos un bombero privado, que tendrá que intervenir para proteger también la casa del vecino. Muy pronto nos veremos pagando de nuestro bolsillo la protección contra incendios de todo el barrio, una perspectiva muy costosa. La manera más sencilla de conseguir que los vecinos compartan la carga de la protección contra incendios es dejar que los dirigentes gubernamentales asuman la responsabilidad de la protección contra incendios. Para gozar de dicha protección pagamos impuestos muy contentos.

Aunque quizá paguemos impuestos de buen grado por programas que nos proporcionan beneficios tangibles, por ejemplo la protección contra incendios, los delincuentes y los enemigos extranjeros, no veríamos tan de buen grado que nuestro dinero se utilizara para pagar un salario enorme a nuestro presidente o primer ministro, o, en el caso de Bell, California, a nuestros funcionarios municipales. Como consecuencia, los jefes de gobierno que se apoyan en coaliciones grandes no suelen estar entre los ejecutivos mejor pagados del mundo.

Como los usos aceptables de los impuestos en un régimen que depende de una gran coalición son pocos –precisamente los gastos con los cuales se considera que se paga más bienestar

del que las personas pueden pagarse por sí solas–, los impuestos tienden a ser bajos cuando las coaliciones son amplias. Pero cuando la coalición de partidarios esenciales es pequeña y los bienes privados son un modo eficiente de mantenerse en el poder, el bienestar de la población general se queda por el camino, lo que contradice la opinión expresada por Hobbes. En este escenario, los dirigentes quieren imponer tributos más elevados, redistribuyendo la riqueza por la vía de tomar todo lo que puedan de los pobres intercambiables y de quienes no gozan del derecho a voto y entregar esa riqueza a los miembros de la coalición ganadora, a los cuales engordan, enriquecen y hacen leales. Por ejemplo, en Estados Unidos un matrimonio no paga impuesto sobre la renta por los primeros 17.000 dólares que gana. Con esa misma renta, el tipo marginal de una pareja china es el 45%. Esto se halla muy por encima del tipo del impuesto sobre la renta personal más alto que se aplica en Estados Unidos, de modo que nadie, por elevados que sean sus ingresos, paga tanto al Gobierno Federal norteamericano. Y luego hay regímenes de pequeña coalición, como Bell, California. El pequeño número de partidarios del administrador jefe Rizzo no se quejó del nivel de los impuestos sobre la propiedad, excesivamente altos. Tenían que pagar esos impuestos, pero también tenían que hacerlo miles de personas más. Y, a diferencia de esas otras personas, recibían recompensas financiadas por esos mismos gravámenes. Las ganancias privadas que esos pocos compinches fundamentales recibieron de su gobierno municipal compensaban con creces los altos impuestos que todo el mundo tenía que pagar.

Es evidente que el interés personal desempeña un importante papel en estas ecuaciones. Por consiguiente debemos preguntarnos por qué los titulares de los cargos no echan mano de todos los ingresos que han recaudado y se los guardan en sus cuentas bancarias personales. Esta cuestión es especialmente pertinente en relación con los ejecutivos de las empresas. Una vez los inversores han confiado su dinero en las manos de un CEO o del presidente de un consejo de administración, ¿qué pueden hacer para estar seguros de que el dinero se invertirá sabiamente de modo que les produzca beneficios? Los inversores quieren que el valor aumente. Quieren que los precios de las acciones suban, que su parte en la propiedad se incremente y que los pagos de dividendos sean cuantiosos y de una regularidad previsible. Desde luego, centrar la atención en el interés

personal nos revela que a los gobernantes y a los directores de empresas, y en realidad a todos, nos encantaría coger el dinero de otros y quedarnos con él. Esto significa que el siguiente paso para explicar el cálculo de la política es averiguar cuánto puede guardarse un dirigente y cuánto es *preciso* gastar en la coalición y en el público para que el titular del cargo continúe en el poder.

Cómo manejar a los esenciales

Conservar el poder, como ya sabemos, requiere el apoyo de otros. Este apoyo solo existirá si un líder proporciona a sus esenciales más beneficios de los que podrían esperar obtener bajo otra dirección o gobierno. Cuando los seguidores esenciales tienen expectativas de lograr una posición económica mejor bajo la tutela de algún contendiente político, desertan.

Quienes ocupan cargos tienen un duro trabajo. Se ven precisados a ofrecer a sus partidarios más que cualquier rival. Aunque esto puede ser difícil, la lógica de la política nos dice que aquellos tienen una enorme ventaja sobre sus rivales, en especial cuando se apoyan en un número relativamente pequeño de personas y cuando la reserva de sustitutos de los miembros de la coalición es grande. Lenin diseñó precisamente un sistema de este tipo en Rusia tras la Revolución. Esto explica por qué, desde la Revolución de Octubre de 1917 hasta las reformas de Gorbachov a finales de la década de 1980, solo un líder soviético, Nikita Jruschov, fue depuesto en un golpe de Estado. Todos los demás líderes de la URSS murieron de viejos o de sus achaques. Jruschov no dio a sus compinches lo que les había prometido. El cumplimiento fiable y satisfactorio de las promesas políticas hechas a los que cuentan es lo que suministra la base para que cualquiera que ostente un cargo se halle en situación ventajosa.

La historia de la supervivencia no es muy diferente, aunque los detalles sí lo son, en escenarios políticos en los que hay muchos seguidores esenciales. Como hasta un observador casual de las campañas electorales sabe, hay una gran discrepancia entre lo que los políticos prometen cuando están intentando hacerse con el poder y lo que realmente cumplen cuando lo han logrado. Una vez en el poder, un nuevo líder podría muy bien deshacerse de quienes le han ayudado a llegar a lo más alto, reemplazándolos por otros a quienes juzgue más leales.

Y no solo eso, sino que los partidarios esenciales no pueden limitarse a comparar lo que el rival y el titular ofrecen hoy. El titular podría pagar menos ahora, por ejemplo, pero se supone que el pago va a continuar para los que este conserve o incluya en su círculo de allegados. Es cierto que quizá el rival ofrezca más hoy, pero cabe la posibilidad de que sus promesas de futuras recompensas sean nada más que promesas políticas sin sustancia real. Los esenciales tienen que comparar los beneficios que esperan encontrarse en el futuro, porque ese flujo futuro asciende con el tiempo a gratificaciones mayores. Situar a un partidario en su coalición después de que un nuevo líder se ha instalado como nuevo titular es un buen indicador de que seguirá confiando en ese partidario y recompensándolo, precisamente porque el nuevo titular ha hecho un esfuerzo concertado para separar a los que con más probabilidad le seguirán siendo leales de los oportunistas que podrían hacerlo caer en el futuro. Tal vez el rival haga esa promesa de mantener a los seguidores si llega a la cima del poder, pero es una promesa política que es fácil que no se cumpla a largo plazo.

Para que no haya dudas en cuanto a que, con frecuencia, quienes comparten los riesgos que supone llegar al poder son arrojados a un lado –o peor– después, reflexionemos sobre el caso, muy típico, de los partidarios de la revolución de Fidel Castro en Cuba. De los veintiún ministros nombrados por Castro en enero de 1959, inmediatamente después del éxito de su revolución, doce habían dimitido o habían sido cesados a finales de ese año. Otros cuatro fueron destituidos en 1960 cuando Castro consolidó su control del poder. Estas personas, que antaño se contaban entre los seguidores más cercanos e íntimos de Fidel, se enfrentaron en última instancia a los dos grandes «ex» de la política. Para los más afortunados, el divorcio de Castro llegó en la forma del exilio *(exile)*. Para otros significó la ejecución *(execution)*. Esto incluye también al más famoso compañero de Castro en la revolución, Che Guevara.

El Che era quizá el que más poder tenía después del propio Fidel. En realidad, es probable que fuese este su mayor error. Castro obligó al Che a salir de Cuba en 1965, en parte a causa de la popularidad del Che, que lo convirtió en un potencial competidor por la autoridad. Castro envió al Che a una misión en Bolivia, pero hacia finales de marzo de 1967 cortó sin más el apoyo a Guevara, dejándolo abandonado. El capitán Gary Prado

Salmón, el oficial boliviano que capturó al Che, confirmó que Guevara le dijo que la decisión de ir a Bolivia no había sido suya, sino de Castro. Uno de los biógrafos de Fidel observó:

> En un sentido muy real, el Che siguió a las sombras de Frank País, Camilo Cienfuegos, Huber Matos y Humberto Sori Marín [todos cercanos seguidores de Castro durante la revolución]. Como ellos, era considerado por Castro como un «competidor» por el poder y, como ellos, había que dejarlo al margen «de una manera u otra». Al Che Guevara lo mataron en Bolivia pero al menos se libró de la ignominia de ser ejecutado por su aliado revolucionario, Fidel Castro. Humberto Sori Marín no fue tan «afortunado». Marín, el comandante del ejército rebelde de Castro, fue acusado de conspiración contra la revolución. En abril de 1961, como tantos otros antiguos partidarios de Fidel Castro, fue asimismo ejecutado[3].

Las transiciones políticas están llenas de ejemplos de seguidores que ayudan a un líder a conseguir el poder solo para ser sustituidos. Esto es cierto ya consideremos gobiernos locales o nacionales, corporaciones, familias del crimen organizado o en realidad cualquier otra organización. Cada miembro de una coalición ganadora, sabiendo que hay muchos aguardando en las bandas para reemplazarlos, se cuidará bien de no dar al que ocupa el cargo razones para buscar sustitutos.

Esta era la relación que tan bien manejaba Luis XIV. Si hace falta un pequeño bloque de partidarios y es posible extraerlo de una gran reserva de potenciales partidarios (como en la pequeña coalición que se necesita en sitios como Zimbabwe, Corea del Norte o Afganistán), el titular no necesita gastar una enorme proporción de las rentas públicas del régimen para comprar la lealtad de la coalición. Por otra parte, hay que gastar más para conservar la lealtad de la coalición si son relativamente pocas las personas que podrían reemplazar a sus miembros. Esto es así en dos circunstancias: cuando la coalición y el selectorado son pequeños (como en una monarquía o en una junta militar), o cuando la coalición y el selectorado son grandes (como en una democracia). En estas circunstancias, la capacidad del titular para sustituir a miembros de la coalición es bastante limitada. Los esenciales pueden, por tanto, hacer subir el precio de su lealtad. El resultado final es que aquí hay menos renta dispo-

nible para gastar a discreción del titular, porque hay que gastar más en mantener la lealtad de la coalición, eludiendo contraofertas creíbles de enemigos políticos.

Cuando la proporción de esenciales e intercambiables es pequeña (como en las autocracias con elecciones amañadas y en la mayoría de las sociedades anónimas), la lealtad de la coalición se compra barata y los titulares disponen de enormes facultades discrecionales. Pueden decidir gastar el dinero que controlan en sí mismos o en sus proyectos públicos favoritos. Los cleptócratas, por supuesto, meten el dinero en cuentas secretas o lo invierten en paraísos fiscales a fin de disponer de un fondo para la época de las vacas flacas, por si son derrocados. Unos pocos autócratas de mentalidad cívica guardan subrepticiamente un poco en cuentas secretas y prefieren eludir la amenaza de revuelta utilizando sus fondos discrecionales (el sobrante de los ingresos que no se ha gastado en comprar la lealtad de la coalición) para invertir en obras públicas. Esas obras públicas pueden resultar un éxito, como ocurrió con los esfuerzos de Lee Kuan Yew en Singapur y con los de Deng Xiaoping en China. También pueden resultar un estrepitoso fracaso, como el programa industrial cívico de Kwame Nkrumah en Ghana o el Gran Salto Adelante de Mao, que al final fue un gran salto atrás para China.

Hemos visto cómo el deseo de sobrevivir en el cargo determina la toma de algunas decisiones clave relativas a la renta y a asignación de los recursos, así como a la cantidad de dinero que el titular usa a su criterio. Si el tipo impositivo es alto o bajo, si se gasta más o menos dinero en gratificaciones públicas o privadas, cuánto se gasta como el titular desee, son cosas que dicta el éxito político dentro de los límites de la estructura de gobierno que el dirigente hereda o crea. Y nuestra idea de gobernar para la supervivencia política nos revela que hay cinco reglas básicas que los líderes pueden utilizar para tener éxito en cualquier sistema:

Regla 1: procura que tu coalición ganadora sea lo más pequeña posible. Una coalición pequeña permite a un dirigente depender de muy pocas personas para mantenerse en el poder. Menos esenciales equivale a más control y contribuye a una mayor discrecionalidad sobre los gastos.

¡Bravo por Kim Jong Il, de Corea del Norte! Es un maestro contemporáneo en el arte de asegurarse la dependencia de una coalición pequeña.

Regla 2: procura que tu selectorado nominal sea lo más grande posible. Si mantienes un gran selectorado de intercambiables podrás reemplazar fácilmente a cualquier alborotador que haya en tu coalición, y lo mismo con los influyentes y esenciales. Al fin y al cabo, un selectorado amplio permite una abundante provisión de seguidores suplentes para tener a los esenciales advertidos de que deben ser leales y portarse bien o de lo contrario serán reemplazados.

¡Bravo por Vladímir Ilich Lenin por introducir el sufragio universal adulto en el viejo y amañado sistema electoral de Rusia! Lenin dominaba el arte de crear una extensa provisión de intercambiables.

Regla 3: controla el flujo de ingresos. Para un gobernante siempre es mejor determinar quién come que tener una tarta mayor de la cual la gente pueda comer por sí misma. Para los dirigentes, el flujo de caja más eficaz es el que empobrece a gran cantidad de gente y redistribuye el dinero de modo que unas personas seleccionadas –sus partidarios– sigan siendo ricas.

¡Bravo por Asif Ali Zardari, presidente de Pakistán, a quien se calcula una fortuna de unos 4.000 millones de dólares aun cuando gobierna un país que es unos de los últimos del mundo en renta per cápita!

Regla 4: paga a tus seguidores solo lo suficiente para conservar su lealtad. Recuerda que tus partidarios preferirían *ser* tú a depender de ti. Tu gran ventaja sobre ellos es que tú sabes dónde está el dinero y ellos no. Dale a tu coalición solo lo suficiente para que no anden buscando a alguien para sustituirte, y ni un céntimo más.

¡Bravo por Robert Mugabe, de Zimbabwe, quien cada vez que se enfrenta a una amenaza de golpe militar, al final consigue pagar a su ejército, conservando su lealtad contra todo pronóstico!

Regla 5: no saques dinero del bolsillo de tus seguidores para mejorar la vida de la gente. El reverso de la regla 4 es no ser demasiado tacaño con tu coalición de partidarios. Si eres bueno con la gente a expensas de tu coalición, no pasará mucho tiempo sin que tus «amigos» te la tengan jurada. Una política eficaz para las masas no necesariamente granjea la lealtad de los esenciales, y por si fuera poco es carísima. Es poco probable que los hambrientos tengan bastante energía como para derrocarte, de modo que no te preo-

cupes por ellos. Por el contrario, unos miembros de la coalición decepcionados pueden desertar, dejándote en apuros.

¡Bravo por el general Than Shwe de Myanmar, que en 2008, después del ciclón Nargis, se aseguró el control de la ayuda alimentaria y su venta en el mercado negro por sus partidarios del ejército, en vez de dejar que fuera a la gente! Al menos 138.000 personas, puede que 500.000, murieron en el desastre[4].

¿Funcionan estas reglas en las democracias?

Llegados a este punto puede que digas: «¡Un momento! Si un dirigente elegido se atuviera a esas reglas, se vería expulsado de su cargo en un santiamén». Tienes razón... casi.

Como veremos en los capítulos que siguen, un dirigente democrático, en efecto, las pasa canutas para mantener su puesto al tiempo que saquea su país y desvía fondos. Está constreñido por las leyes del país, que asimismo determinan –a través de los procedimientos electorales– el tamaño de la coalición que necesita para llegar al poder. La coalición tiene que ser relativamente grande y el líder tiene que responder ante ella, de modo que tiene un problema con la regla 1. Pero eso no significa que no trate de ceñirse a la regla 2 tan estrechamente como pueda (y a todas las demás reglas también).

¿Por qué, por ejemplo, manipula el Congreso la división en distritos? Precisamente por causa de la regla 1: procura que tu coalición sea lo más pequeña posible.

¿Por qué algunos partidos políticos están a favor de la inmigración? Regla 2: amplía el conjunto de intercambiables.

¿Por qué hay tantas batallas en torno al código fiscal? Regla 3: hazte con el control de las fuentes de ingresos.

¿Por qué los miembros del Partido Demócrata gastan tanto de ese dinero en bienestar y en programas sociales? O ¿por qué demonios se asignan ingresos a determinados fines? Regla 4: recompensa a tus seguidores a toda costa.

¿Por qué los miembros del Partido Republicano desean que los tipos superiores de gravamen sean más bajos y tienen tantos problemas con la idea de la asistencia sanitaria nacional? Regla 5: no robes a tus seguidores para dárselo a la oposición.

Al igual que los autócratas y los tiranos, los líderes de las naciones democráticas obedecen estas reglas porque, como cual-

quier otro dirigente, quieren conquistar el poder y permanecer en él. Ni siquiera los demócratas renuncian casi nunca, a menos que se les obligue a ello[5]. El problema para los demócratas es que se enfrentan a diferentes limitaciones y tienen que ser un poco más creativos que sus homólogos autocráticos. Y es menos frecuente que les salga bien. Aunque por lo general proporcionan a sus ciudadanos un nivel de vida mucho más alto que los tiranos, los demócratas suelen tener mandatos más breves.

Las distinciones políticas que se establecen en la intersección de las tres dimensiones que rigen el funcionamiento de las organizaciones son continuas. Algunos «reyes» de la historia en realidad han sido elegidos. Algunos «demócratas» gobiernan sus naciones con la autoridad de un déspota. En otras palabras, la distinción entre autócratas y demócratas no se puede dar por sentada.

Una vez establecidas las bases de nuestra nueva teoría de la política y tras revelar las cinco reglas del liderazgo, pasaremos a las grandes cuestiones que constituyen el núcleo del libro, en muchas ocasiones utilizando los términos *autócratas* y *demócratas*, para mostrar cómo cambian los juegos del liderazgo cuando se pasa de un extremo a otro en el espectro de las coaliciones pequeñas y grandes. Pero recuerda que siempre hay alguna mezcla de las dos cosas, con independencia del país o la organización de los que se trate. Son válidas las lecciones de ambos extremos, ya estemos hablando de Sadam Husein o de George Washington. Después de todo, sigue siendo cierto el viejo dicho: todos los políticos son iguales.

2
Llegar al poder

Durante siglos, «John Doe» se ha utilizado de forma predominante en inglés como el nombre que se asigna a todo «don nadie» inidentificado. Y aunque su nombre de pila era Samuel, no John, en todo lo demás el sargento Doe de Liberia fue un don nadie de esos hasta el 12 de abril de 1980. Nacido en un remoto lugar del interior de Liberia y casi analfabeto, abandonó la jungla de África occidental, al igual que cientos de miles de personas que se encontraban en las mismas difíciles circunstancias, para buscar trabajo. Se dirigió a la capital, Monrovia, donde halló que el ejército ofrecía grandes oportunidades incluso a hombres que, como él, no tenían ninguna cualificación. Una de esas oportunidades se le presentó cuando Doe se vio en el dormitorio del presidente William Tolbert el 12 de abril. Como el presidente estaba durmiendo, aprovechó para atravesarlo con la bayoneta, arrojó sus entrañas a los perros y se proclamó nuevo presidente de Liberia[1]. De este modo salió de la oscuridad para hacerse con el más alto cargo del país.

Junto con otros dieciséis suboficiales, Doe había escalado la cerca de la Casa de Gobierno esperando encararse con el presidente para averiguar por qué no se les había pagado. Viendo la ocasión que se le presentaba, acabó con el dominio del True Whig Party de Tolbert y con su régimen político, creado por esclavos repatriados de América en 1847. Inmediatamente hizo una redada y detuvo a trece ministros, que acto seguido fueron públicamente ejecutados en la playa entre los vítores de la multitud. Seguirían muchas muertes más. Después, Doe se puso

al frente del Consejo de Redención Popular, que suspendió la Constitución y prohibió toda actividad política.

Doe no tenía ni idea de lo que tenía que hacer un presidente y menos aún de cómo gobernar un país. Lo que *sí* sabía era cómo hacerse con el poder y mantenerlo: deponer al gobernante anterior, encontrar el dinero, formar una coalición pequeña y pagar a sus miembros justo lo suficiente para conservar su lealtad. Rápidamente procedió a reemplazar a casi todos los que formaban parte del gobierno o del ejército por miembros de la pequeña tribu krahn, la suya, que solo constituía aproximadamente el 4% de la población. Aumentó la paga de los soldados rasos del ejército de 85 a 250 dólares mensuales. Hizo una purga para librarse de toda la gente en la que no confiaba. Tras celebrar una serie de juicios secretos, mandó ejecutar a no menos de cincuenta de sus originarios colaboradores.

Doe financió a su gobierno, como habían hecho sus predecesores, con los ingresos obtenidos de Firestone, que arrendaba grandes extensiones de terreno para extraer caucho; de la Compañía Liberiana de Extracción de Hierro, que exportaba mena de hierro, y de matricular más de 2.500 transatlánticos sin exigir inspecciones de seguridad. Además recibía apoyo financiero directo del gobierno estadounidense. Estados Unidos entregó al gobierno de Doe 500 millones de dólares en diez años. A cambio obtuvo el derecho de establecer bases y convirtió Liberia en un centro de inteligencia y propaganda norteamericanas. Se cree que Doe y sus compinches amasaron una fortuna personal de 300 millones de dólares.

En cuanto a las políticas puestas en práctica por Doe, no se puede decir que fueran precisamente un éxito. En realidad no sacó adelante política alguna. Era perezoso y se pasaba los días por ahí con las esposas de sus guardias presidenciales. La economía se hundió, la deuda externa se disparó y las empresas criminales pasaron a ser casi los únicos negocios prósperos de Liberia. Los bancos de Monrovia se convirtieron en máquinas de blanqueo de dinero. No es de sorprender que el pueblo de Liberia acabara odiando a Doe. Y sin embargo, mientras supo dónde estaba el dinero y a quién había que untar, logró mantenerse en el poder.

Manda a la porra la idea del buen gobierno y no pongas los intereses del pueblo por encima de los tuyos y los de tus partidarios: he aquí un buen mantra para los aspirantes a dictadores. De

este modo cualquier don nadie, cualquier John Doe –hasta un Samuel Doe–, puede hacerse con el poder e incluso conservarlo.

Los caminos al poder con pocos esenciales

Para acceder al poder, un rival solo necesita hacer tres cosas. Primero tiene que destituir al titular. En segundo lugar, tiene que hacerse con el aparato de gobierno. En tercer lugar, debe formar una coalición de seguidores suficiente para sostenerlo como nuevo titular. Cada una de estas acciones supone unos desafíos propios y únicos. La facilidad relativa con que se pueden llevar a cabo es distinta entre las democracias y las autocracias.

Hay tres maneras de destituir al dirigente titular del cargo. La primera, y la más fácil, es que el dirigente se muera. Si no se presenta algo tan conveniente, un rival puede hacer a los miembros esenciales de la coalición del titular una oferta que sea lo suficientemente atractiva como para que abandonen la causa de aquel. La tercera es aplastar el sistema político vigente desde fuera del propio régimen, ya sea mediante una derrota militar infligida por una potencia extranjera, ya mediante una revolución y una rebelión en las cuales las masas se levanten, derroquen al dirigente y destruyan las instituciones existentes.

Aunque la rebelión requiere habilidad y coordinación, su éxito depende mucho, en última instancia, de la lealtad de la coalición, o, más exactamente, de la ausencia de lealtad al antiguo régimen. La derrota de Hosni Mubarak por obra de un levantamiento de masas en Egipto es un buen ejemplo. El factor más crítico que hay detrás de la derrota de Mubarak en febrero de 2011 fue la decisión de los generales egipcios más importantes de permitir que los manifestantes tomaran las calles sin temor a una represión militar. ¿Por qué sucedió así? Como explicamos en una charla dada el 5 de mayo de 2010, basada en la lógica aquí expuesta, los recortes en la ayuda externa de Estados Unidos, combinados con una grave recesión económica que causó un alto desempleo, supusieron la probabilidad de que a la coalición de Mubarak se le pagara mal y de que la gente creyera que los riesgos y costes de la rebelión eran menores de lo normal[2]. Es decir, la regla general que se aplica a la rebelión es que las revoluciones tienen lugar cuando aquellos que preservan el régimen vigente están lo suficientemente insatisfechos con sus recompen-

sas como para estar dispuestos a buscarse a alguien nuevo que se ocupe de ellos. Por otro lado, las revueltas son derrotadas mediante la represión del pueblo –una tarea siempre desagradable–, de modo que los miembros de la coalición necesitaban obtener los suficientes beneficios por parte de su líder para estar dispuestos a hacer cosas harto desagradables a fin de garantizar el mantenimiento del sistema existente. Si no consiguen suficientes cosas apetecibles con el sistema vigente, no impedirán que el pueblo se levante contra el régimen.

La rapidez es fundamental

Una vez el antiguo líder ha desaparecido, es crucial hacerse lo antes posible con los instrumentos del poder, como el tesoro. Esto es singularmente importante en los sistemas de coalición pequeña. Todo el que espere será un perdedor en la competición por el poder.

La rapidez es esencial. En la mayoría de los sistemas políticos, el tamaño de la coalición es mucho más pequeño que la mayoría del selectorado. Además, aunque solemos pensar que si un líder tiene bastantes votos o partidarios el otro posible candidato tiene que andar escaso, esto es falso. Puede haber al mismo tiempo muchos grupos distintos tratando de organizarse para acabar con un régimen, y es posible que cada uno de ellos tenga un número suficiente de seguidores tibios o capaces de un doble juego que podrían ayudarles a hacerse con el poder, o les sería igual de fácil ayudar a otro, si el precio es adecuado. Esta es la razón de que sea absolutamente esencial tomar con toda celeridad las riendas del poder para asegurarse de que es el grupo propio y no el de otro el que controla los instrumentos del Estado.

Samuel Doe gobernó porque su grupo tenía las pistolas. No le hacía falta que le apoyase media nación. Solo necesitaba suficientes cómplices para controlar al ejército y reprimir al resto de la población. Hay muchas otras coaliciones que podría haber formado, pero Doe se hizo primero con el poder y reprimió a los demás. Esto es la esencia de la toma del poder.

Imaginemos una habitación en la que hay cien personas. Cualquiera podría hacerse con el dominio total con solo tener cinco partidarios con armas automáticas apuntando al resto de la gente. Se mantendría en el poder mientras los cinco pistoleros

continuaran respaldándolo. Pero no hace falta que esa persona ni sus pistoleros tengan nada especial fuera del hecho de que se han apoderado de las pistolas antes que nadie. Si otro hubiera conseguido las pistolas y las hubiese entregado a cinco seguidores suyos, sería otro el que estuviera diciendo a todos los demás lo que tienen que hacer.

Esperar es arriesgado. No hay premio por llegar el segundo.

Pagar por jugar

Lo que constituye la esencia del mando es pagar a los seguidores, no gobernar bien ni representar la voluntad general. Comprar lealtades es especialmente difícil cuando un líder acaba de llegar al poder. A la hora de decidir si apoyan a un nuevo dirigente, los seguidores prudentes no solo tienen que pensar cuánto les da su líder hoy. También tienen que ponderar lo que pueden tener expectativas de recibir en el futuro.

En la coalición de transición de cualquier advenedizo, los componentes del elenco de partidarios deben reconocer que existe la posibilidad de que no se cuente con ellos mucho tiempo. Doe, tras asumir el Gobierno de Liberia, aumentó cuantiosamente los salarios de los militares. Esto tuvo el efecto inmediato de hacer que a sus compinches del ejército les resultara atractivo brindarle su apoyo. Pero tenían bien presente que quizá no iban a estar recibiendo recompensas siempre. No hay que olvidar que cincuenta de sus partidarios iniciales acabaron siendo ejecutados.

Disipar los temores de verse abandonados que puedan abrigar los partidarios es un elemento clave en la toma del poder. Por supuesto, los seguidores no son tan ingenuos como para dejarse convencer con promesas políticas de que su posición dentro de la coalición es segura. Pero es mucho mejor hacer esas promesas políticas que dejar entrever los verdaderos planes. En cuanto llegue a saberse que los seguidores van a ser sustituidos, acudirán a su patrón. Por ejemplo, Ronald Reagan, en las elecciones presidenciales estadounidenses de 1980, venció al titular Jimmy Carter, antiabortista, en la votación sobre el derecho a abortar. Cuando se hizo patente la verdadera actitud de Reagan sobre el aborto, los votantes favorables al derecho a abortar lo abandonaron en masa. En las elecciones presidenciales de 1984,

a pesar de la reelección de Reagan en una victoria aplastante, Walter Mondale ganó la votación sobre el derecho a abortar.

Los líderes entienden las condiciones que pueden costarles la cabeza. Por esta razón hacen todo lo posible para pagar a sus compinches esenciales lo suficiente para que deseen realmente continuar siéndoles fieles. Esto hace difícil que alguien nuevo alcance el poder. Pero a veces las circunstancias conspiran para abrir las puertas a un nuevo gobernante.

La mortalidad: la mejor oportunidad para conseguir el poder

El más inevitable y por tanto el primero en la lista de los peligros que conlleva el ser depuesto es el sencillo e ineludible hecho de la mortalidad. Los líderes muertos no pueden dar recompensas a su coalición. Los líderes moribundos se enfrentan a un problema casi igual de grave. Si los partidarios esenciales saben que su líder se está muriendo, saben también que necesitan a alguien nuevo que garantice que siga llegando dinero a sus bolsillos. Esta es una buena razón para mantener en secreto las enfermedades terminales, ya que una dolencia terminal provocará sin duda un levantamiento, ya en las filas de la coalición esencial, ya entre personas ajenas que ven una oportunidad para intervenir y hacerse con el control del palacio.

El ayatolá Ruhollah Jomeini en Irán y Corazón Aquino en Filipinas escogieron el momento adecuado para hacerse con el poder. Veamos el caso del ayatolá Jomeini. Era uno de los clérigos chiíes de más alto rango de Irán y un vehemente opositor al régimen laico del sha Mohammad Reza Pahlevi. En los primeros años de la década de los sesenta se declaró en contra del régimen y organizó protestas. Sus actividades tuvieron como consecuencia que fuera detenido repetidas veces. En 1964 marchó al exilio, primero a Turquía, luego a Irak y finalmente a Francia; continuó proclamando su oposición al sha dondequiera que iba. Las grabaciones magnetofónicas de sus discursos eran populares en todo Irán.

En 1977, con la muerte del rival del sha, Alí Shariatí, Jomeini pasó a ser el líder más influyente de la oposición. Aunque exhortaba a otros a oponerse al sha, se negaba a regresar a Irán hasta que el sha se hubiese marchado. Con la excepción de unos pocos

privilegiados, casi todo el mundo en Irán anhelaba un cambio. Había una extendida antipatía por el régimen del sha y por quienes estaban vinculados a él. Viendo que había una oportunidad de cambio real, el pueblo dio su apoyo a la única alternativa claramente viable: Jomeini. Después de que el sha huyera del país, se calcula que acudieron a aclamar el regreso de Jomeini unos seis millones de personas. A juzgar por lo que hizo a continuación, quizá lo aclamaron demasiado pronto.

Inmediatamente después de su vuelta, Jomeini desafió al gobierno interino, encabezado por el ex primer ministro del sha. Buena parte del ejército desertó para unirse a Jomeini y, cuando este ordenó la yihad contra los soldados que seguían siendo leales al antiguo régimen, la resistencia se hundió. Luego mandó celebrar un referéndum en el cual el pueblo eligiera entre la vieja monarquía del sha y una república islámica. Con el refrendo de la segunda por un 98%, rehízo la Constitución basándola en el gobierno de los clérigos. Tras algunos dudosos manejos electorales, esta Constitución fue aprobada y Jomeini se convirtió en Líder Supremo con un Consejo de Guardianes para vetar leyes y candidatos no islámicos. Los numerosos grupos religiosos seculares y moderados que habían tomado las calles en su nombre, proporcionándole el apoyo crítico necesario para subir al poder, se vieron excluidos de la dirección del nuevo régimen.

Jomeini se convirtió en líder porque proporcionó un punto de referencia a la oposición al régimen del sha y porque el ejército no impidió que el pueblo se levantara contra la monarquía. Una vez el sha se hubo marchado, Jomeini dejó bien claro enseguida que era él, y no un gobierno provisional ni un consejo que representara todos los intereses, el que mandaba. Aunque las masas habían derrocado el antiguo régimen con la esperanza de lograr un gobierno más democrático, Jomeini se aseguró de que el poder real quedara en manos de un pequeño grupo de clérigos. Del Parlamento, aunque era elegido por el pueblo, solo podían formar parte políticos que respaldaran al Consejo de Guardianes y fueran respaldados por él.

En el éxito de Jomeini no hay nada de especial ni de único. Que millones de personas desearan el derrocamiento del régimen del sha no es sorprendente. El sha dirigía un gobierno brutal y opresivo bajo el cual hubo miles de desaparecidos. El encarcelamiento, la tortura y la muerte eran cosa de todos los días. Pero esto era igualmente cierto catorce años antes, cuando

Jomeini marchó al exilio y el gobierno del sha parecía invulnerable. La clave del éxito de Jomeini a finales de los años setenta fue que el ejército se negó a impedir que millones de insatisfechos ocuparan las calles. Con anterioridad no habían tolerado esas protestas. ¿Qué había cambiado? El ejército ya no estaba dispuesto a luchar para mantener el régimen porque sabía que el sha se estaba muriendo. El *New York Times*[3] hablaba de la farsa de un dirigente enfermo que trataba desesperadamente de ocultar el progreso de su cáncer. Un sha difunto no podía garantizar las recompensas. Tampoco podía hacerlo su sucesor. La ventaja de estar en el cargo se deshizo. Enfrentado a la ingrata tarea de reprimir al pueblo teniendo solo una modesta perspectiva de continuar gozando de las generosas recompensas anejas a la pertenencia a la coalición, el ejército no movió un dedo, allanando el camino a la revolución.

La historia del ascenso de la democracia en Filipinas no es muy diferente. Benigno Aquino Jr. era un hombre excepcional. A los 18 años fue galardonado con la Legión de Honor filipina por su labor como periodista en la guerra de Corea. Después negoció la rendición de un grupo rebelde. Fue alcalde de Concepción a los 22 años, gobernador de la provincia de Tarlac a los 29 y senador a los 34. Dando un paso peligroso, se convirtió en crítico declarado del presidente Ferdinand Marcos. En 1983, Benigno regresó del exilio en Estados Unidos. Durante el vuelo a Manila advirtió a los periodistas que tal vez terminara todo en cuestión de minutos. Y así fue. Fue sacado inmediatamente del avión y asesinado sobre el asfalto. Debería haber seguido el ejemplo de Jomeini y aguardado el momento oportuno.

Su esposa, Corazón, no poseía su experiencia ni sus habilidades políticas, pero tenía una ventaja clave: ¡estaba viva! A finales de 1985, Ferdinand Marcos anunció unas elecciones repentinas un año antes de lo que estaba programado. Corazón Aquino intervino como sustituta de su difunto esposo y se presentó como la principal candidata de la oposición. En las elecciones del 7 de febrero de 1996 hubo un fraude generalizado, de modo que no sorprendió mucho que solo una semana más tarde la comisión electoral declarara vencedor a Marcos. Pero los partidarios de Marcos lo abandonaron con toda celeridad. El presidente Ronald Reagan expresó su preocupación por el resultado electoral. El cardenal Jamie Sin, líder de la influyente Iglesia católica filipina, dio a conocer su postura. A instancias de Corazón Aquino,

el pueblo protestó. Miembros clave del ejército y otras figuras políticas destacadas dimitieron del gobierno y se sumaron a las manifestaciones. Sin el ejército para frenarlas, centenares de miles de personas se unieron a la protesta, con la consecuencia de la defección de otros líderes militares.

En un intento de evitar un derramamiento de sangre, Marcos y su familia buscaron refugio en Estados Unidos. Abandonaron Filipinas y se instalaron en Hawai, pero, como los allegados y muchos otros sabían, Marcos no iba a vivir mucho tiempo. Esto, en realidad, había sido el problema desde un principio. Se estaba muriendo de lupus y todos sus seguidores clave lo sabían. Desde ultratumba no podía repartir bicocas, de modo que sus seguidores intentaron congraciarse con alguien que estuviera en situación de beneficiarlos. Corazón Aquino no tenía ninguna experiencia de gobierno; no obstante, tuvo éxito donde su marido, más competente, había fracasado. Desafió a Marcos en un momento en el que sus partidarios sabían que el tiempo se le estaba acabando. Iban en busca de un nuevo socio a quien defender a cambio de sus recompensas. Corazón Aquino fue investida como presidenta y elegida Mujer del Año de 1986 por la revista *Time*.

Estos no son ejemplos aislados. Laurent Kabila, antaño vilipendiado por el Che Guevara por carecer de «seriedad revolucionaria» y por ser «demasiado adicto al alcohol y a las mujeres», se enfrentó al poderoso Mobutu Sese Seko del Zaire y ganó[4]. Kabila no tenía mucho talento, pero obró con excelente sentido de la oportunidad. Mobutu se estaba muriendo de cáncer de próstata y todo el mundo lo sabía. Su ejército se negó a resistir cuando los insurgentes de Kabila ocuparon cada vez más territorio. Los antiguos partidarios de Mobutu sabían que su porvenir sería más brillante si abandonaban a su moribundo patrón, un sentimiento que capta muy bien el cliché «el rey ha muerto, ¡viva el rey!».

Las preocupaciones por la salud del líder norcoreano Kim Jong Il y del cubano Fidel Castro han dado lugar a especulaciones políticas de similar intensidad. Ambos han tratado de evitar la defección de los miembros esenciales de sus coaliciones nombrando herederos. Kim Jong Il ascendió a su hijo menor, Kim Jong Un, a diversos puestos, entre ellos al rango de general de cuatro estrellas, aunque su hijo no tiene experiencia militar alguna. Fidel Castro, igualmente, elevó a su hermano, Raúl, a la presidencia cuando había dudas sobre la supervivencia de Fidel

tras una grave operación. Con la designación de herederos que pudieran mantener en buena medida intacta la coalición existente, estos líderes se proponían evitar que la ventaja de ocupar el cargo se esfumara cuando su capacidad de cumplir las promesas políticas estuvo en peligro.

La inminencia de la muerte acarrea a menudo la muerte política. La triste verdad es que si uno quiere llegar al poder en una autocracia, lo tiene más fácil robando historiales médicos que ideando soluciones para los males de la nación.

La herencia y el problema de los parientes

No queremos decir que los dirigentes sanos no se enfrenten con sus propios riesgos. Si a un titular se le acaba el dinero no puede seguir pagando a sus partidarios. ¿Por qué se le habría podido acabar el dinero? Porque ha exigido unos impuestos tan altos y ha robado tanto que las masas prefieren echarse la siesta a trabajar, obstaculizando la futura entrada de ingresos en el tesoro del gobierno. Lo que es peor, las masas podrían preferir hacer la revolución a echarse la siesta, envalentonadas al darse cuenta de que las cosas no harán más que empeorar si no actúan de inmediato para derrocar a sus amos. El poco acierto en el manejo de la dinámica de la coalición y los incentivos ofrecidos por los impulsores de la revolución pueden dar lugar a cambios institucionales que derriben el régimen vigente y lleven al poder a nuevos líderes.

Normalmente, una de las tareas más difíciles con que se enfrenta un aspirante es destituir a quien ocupa el poder. Pero esto se consigue al instante cuando el líder muere o, como en el caso de William Tolbert, es asesinado. Muerto el titular, queda la cuestión de apartar a quienes compiten por el puesto del dirigente muerto. Y luego, los aspirantes ambiciosos necesitan tomar el control del aparato del Estado, recompensar a sus partidarios y eliminar a los rivales. Para resolver esta cuestión, los otomanos, que gobernaron lo que hoy es Turquía desde 1299 hasta 1923, acabaron instituyendo la ley del fratricidio[5].

Cuando moría el sultán, la sucesión dependía de quién podía hacerse con el dominio del Estado y recompensar a su coalición. En la práctica, esto significaba echar mano del tesoro y untar al ejército. Con frecuencia el resultado podía ser la guerra civil,

cuando los hermanos rivales usaban sus fuerzas provinciales para conseguir el total y exclusivo control del Estado. El sultán podía haber mostrado ya su preferencia por un hijo sobre los demás mediante el sencillo expediente de darle, para que la gobernase, una provincia que estuviese más próxima a la capital, favoreciéndolo así incluso desde la tumba.

La sucesión otomana podía ser sangrienta. Habitualmente, los hermanos que fracasaban eran asesinados. Mehmet II (1432-1481) institucionalizó esta práctica con la ley del fratricidio, con arreglo a la cual todo heredero varón fracasado era estrangulado con un cordón de seda. Un siglo más tarde, Mehmet III mató a diecinueve hermanos, dos hijos y quince esclavas embarazadas del sultán, eliminando de este modo a todos los posibles rivales presentes y futuros. A mediados del siglo XVII esta costumbre fue abandonada a favor de otra más suave y amable: encerrar a todos los parientes masculinos en el Cuarto Patio del palacio de Topkapi, de forma totalmente literal la Jaula de Oro originaria. Con parientes como este, tal vez no sea de sorprender que el Hamlet de Shakespeare o el Claudio de Robert Graves optaran por fingirse locos.

El dilema general de la sucesión no es desde luego privativo de los otomanos. El rey de Inglaterra Ricardo Corazón de León murió en 1199. Como Ricardo no tenía herederos directos, al menos tres personas podían reivindicar el trono inglés tras su muerte. El padre de Ricardo era el anterior rey, Enrique II, lo que significa que la sucesión podía ser reclamada por la esposa de Enrique II, Leonor de Aquitania, que entonces tenía cerca de ochenta años; por Juan (hijo mayor superviviente de Enrique); o por Arturo (hijo mayor superviviente de Godofredo, hijo mayor fallecido de Enrique).

Leonor era demasiado pragmática como para correr riesgos por la corona, sobre todo teniendo en cuenta su avanzada edad. Veía claras las consecuencias que probablemente tendría para ella alegar sus derechos. Siendo una madre y abuela tan cariñosa como seguramente debía de ser, renunció, dejando que Juan y Arturo dirimieran el asunto. O, dicho con más exactitud, calculó quién era probable que venciera y dio su apoyo en consonancia, permitiéndose cambiar de dirección según soplaban los vientos de la fortuna.

Los aspirantes a autócratas deben estar preparados para liquidar a todos los que quieran retarlo, incluidos miembros de su

familia cercana. Los otomanos formalizaron esto, mientras que los ingleses se limitaron a cultivar la tradición de eliminar a sus rivales. El asesinato es, según parece, la solución favorita en las condiciones extremas de temor e inseguridad que acompañan a las sucesiones monárquicas y autocráticas. ¿Qué hizo Juan? Aun después de hacerse con la corona siguió temiendo el empeño de Arturo por conquistar el poder, un empeño que se hizo más decidido cuando el niño se convirtió en un adolescente. Al final, en 1203, Juan mandó hacer prisionero a Arturo y asesinarlo. Algunos rumores indican que mató a su sobrino con sus propias manos. Una vez se quitó de en medio a Arturo, ya no hubo nadie que supusiera una amenaza para la corona de Juan, al menos hasta que los nobles se sublevaron contra él, promulgando la Carta Magna, doce años después.

La sucesión hereditaria tiene una serie de ventajas para los dirigentes y también para sus partidarios. Pagar a la gente adecuada es la esencia del buen gobierno, y los príncipes están bien preparados para continuar recompensando a sus seguidores. Saben dónde está el dinero y a quién hay que pagar. Aun así, ¿qué motivos tiene la corte para secundar la sucesión hereditaria con tanto entusiasmo? Al fin y al cabo, si el príncipe ocupa el cargo supremo, los demás cortesanos no pueden ser rey (o dictador, o presidente) en su lugar. Apoyar la sucesión hereditaria significa inevitablemente renunciar a la oportunidad de convertirse en rey uno mismo. Sin embargo, eso es solamente un aspecto del cálculo. Al haber tanta gente a la que le gustaría ser rey, la posibilidad de llegar al puesto más alto es minúscula. En realidad, lo que más les conviene a los partidarios del difunto rey es elevar al hijo de este y esperar que después el sucesor les baile el agua.

Los líderes nuevos necesitan seguidores para mantenerse en el poder, y en la sucesión hereditaria están ya todos colocados. El príncipe sabe quiénes son y cómo pagarles. Por supuesto, como hemos visto en el caso de Luis XIV de Francia, el príncipe podría modificar radicalmente la coalición. Pero los partidarios del anterior rey creen con razón en el viejo adagio «de tal palo, tal astilla». No es una mala apuesta para ellos. Los partidarios esenciales tienen mayores posibilidades de conservar su posición de privilegio cuando el poder pasa de padre a hijo, de rey a príncipe, que cuando pasa a alguien de fuera. Si eres príncipe y quieres ser rey, no debes hacer nada para disuadir a los parti-

darios de tu padre de que tendrán la oportunidad de ser importantes también para ti. Tratarán de ganarse tu favor. Debes dejar que lo hagan. Los necesitarás para garantizar una transición sin conflictos. Si quieres que se vayan (y puede que no quieras), échalos de la corte después. Pero no es preciso que conozcan tus verdaderos sentimientos hasta que los eches de la corte, mucho después de tu investidura, y ni un minuto antes.

Naturalmente, si eres un joven príncipe que espera ser rey, tendrás que asegurarte primero de sobrevivir a tus «partidarios». La historia nos muestra que los regentes son un desastre como cuidadores. Siempre que un regente esté dispuesto a liquidar al sucesor que se le ha confiado, ser el encargado de cuidar de un futuro rey es una manera formidable de llegar a ser rey. Ricardo III de Inglaterra nos ofrece un buen ejemplo. Cuando murió Eduardo IV, en 1483, la corona recayó en su hijo de doce años, Eduardo V. Ricardo III, hermano del rey Eduardo IV, fue nombrado lord protector de la Commonwealth y encargado de velar por los intereses del príncipe. Debía administrar la corona durante unos pocos años y después entregarla. Como muchos dirigentes, sin embargo, a Ricardo no le hacía ninguna gracia la idea de ceder el poder.

Como albacea de su hermano, el rey Eduardo IV, Ricardo estuvo en situación de manipular los acontecimientos en su propio beneficio. Primero ordenó que Eduardo, de doce años, y su hermano menor fuesen conducidos a la Torre de Londres. Luego, Ricardo ordenó al Parlamento declarar ilegítimos a los dos príncipes poniendo en tela de juicio la legitimidad del matrimonio de sus padres. Nadie volvió a ver jamás a los príncipes. Ricardo no era quizá un buen ejecutor testamentario, pero parece que no tuvo grandes problemas con otra clase de ejecuciones (se cree que los dos esqueletos encontrados debajo de una escalera en 1674 pertenecían a los dos muchachos).

Aun en sistemas basados en la sucesión hereditaria es posible que se abra la puerta a un sucesor designado que no sea pariente consanguíneo. Es frecuente que los dirigentes nombren a su sucesor, y en ocasiones eligen fuera del círculo de sus parientes cercanos, quizá porque entienden los graves riesgos que acarrea para la familia el que opten por un miembro de ella y no por otro. Por ejemplo, Augusto, el primer emperador romano, adoptó formalmente a su sucesor, Tiberio. Los jefes de las bandas hacen lo mismo muchas veces. Carlo Gambino nombró a

«Big» Paul Castellano para sucederlo como jefe de la familia mafiosa neoyorquina. En cada uno de estos casos se consideró que el sucesor era alguien que probablemente continuaría los programas y proyectos del líder anterior. Por tanto no hubo mucha urgencia por sustituir al viejo dirigente. Los nuevos sucesores designados podían incluso mejorar la reputación del antiguo jefe.

A los líderes enfermos y decrépitos el nombramiento de un nuevo heredero puede ayudarles a pasar el resto de su vida en el poder. Siempre que los esenciales de la coalición crean que el heredero tendrá la suficiente continuidad en la composición de la coalición, la sucesión hereditaria hace muy difícil que los de fuera ofrezcan a los miembros esenciales de la coalición más de lo que esperan de la sucesión del padre por el hijo.

La bula del papa para luchar por el poder

Algunas de las mejores narraciones y películas de todos los tiempos describen cómo la suerte de naciones, pueblos y religiones enteras viene a ser el resultado de las acciones de un solo individuo. Ya se trate de Luke Skywalker luchando con conflictos generacionales o de Frodo deshaciéndose de un anillo, las batallas en masa solo tienen una relevancia secundaria en comparación con el triunfo de un individuo. Desde luego esto contribuye a la gran ficción, pero tales acontecimientos tienen lugar también en la realidad.

Durante los primeros siglos del cristianismo, el obispo de Roma –el papa– era una figura relativamente menor incluso dentro de la comunidad cristiana. Los obispos eran los árbitros de la fe y el culto cristianos, pero no fue hasta Dámaso I, papa de 366 a 384, cuando el obispo de Roma se vio verdaderamente elevado por encima de los demás obispos católicos, convirtiéndose en cabeza de la Iglesia católica romana[6]. Finalmente canonizado por sus extraordinarios logros, las acciones de Dámaso constituyen un ejemplo de manipulación de esenciales, influyentes e intercambiables.

A finales del siglo IV, Oriente gozaba de una ventaja insuperable en la larga lucha entre las ramas occidental y oriental del cristianismo. Los apóstoles y por supuesto el propio Jesús eran todos de Oriente. Los santos lugares se hallaban en Jerusalén y

Galilea, y en las ciudades vecinas de los actuales Israel, Palestina, Jordania y Siria. Con tan indiscutibles credenciales, ¿de qué otro modo se podía ver al cristianismo sino, ante todo, como una religión oriental? Dámaso tuvo la perspicacia de encontrar una respuesta. Es cierto que los apóstoles eran originarios de Oriente, pero Pedro y Pablo fueron martirizados en Roma y fue en Roma donde recibieron sepultura. Así, pudo argumentar que Roma tenía el privilegio de ser el escenario de unas misiones apostólicas concebidas para difundir la palabra y de ofrecer el hondo ejemplo del martirio trasladado de Oriente a Roma.

Dámaso utilizó el convincente argumento de que solo la sede de Pedro en Roma podía ser el corazón del cristianismo, porque, como supuestamente dijo Jesús (Mateo 16, 17-20): «Te digo que tú eres Pedro, y sobre esta piedra edificaré mi iglesia, y las puertas del infierno no prevalecerán contra ella. Y a ti te daré las llaves del reino de los cielos; y todo lo que atares en la tierra será atado en los cielos, y todo lo que desatares en la tierra será desatado en los cielos». Así pues, a Roma la asistía un derecho superior en comparación con las sedes orientales. Superficialmente esto puede parecer un argumento explícitamente religioso, pero por convincente que sea no deja ver con claridad las estrategias de construcción de la coalición que en realidad hicieron papa a Dámaso y convirtieron la Iglesia de Roma en el nuevo centro del poder.

Hoy en día, cuando muere el papa, es el colegio cardenalicio el que elige al nuevo. En la época de Dámaso el método era diferente. Los intercambiables –el selectorado– eran todos los cristianos de la diócesis romana. Los influyentes incluían por lo menos al clero local y a otros obispos de la provincia. Es en la determinación de la coalición ganadora –los esenciales– donde debe comenzar la historia del éxito de Dámaso.

Dámaso tenía un rival en la elección de papa, Ursino. Ursino era popular entre los cristianos laicos y entre buena parte del clero. Dámaso, por el contrario, gozaba del apoyo de la aristocracia. Los dos habían trabajado estrechamente con el papa anterior, Liberio. Cuando Liberio fue exiliado por el emperador Constancio II a Berea, en 354, Dámaso, al igual que Ursino, lo siguió al exilio. Pero, a diferencia de Ursino, a Dámaso le faltó tiempo para volver a Roma, abandonar a Liberio y dar su apoyo al antipapa Félix II, que tenía la preferencia del emperador. Con toda seguridad, esto ayudó a consolidar la popularidad de

Dámaso entre las clases dominantes, al tiempo que lo distanció de la comunidad cristiana laica y el clero.

Muerto Liberio, se celebraron elecciones papales paralelas, con el resultado de que tanto Dámaso como Ursino se declararon vencedores. Ursino fue elegido por los fieles plebeyos y Dámaso por los poderosos. Siguieron disturbios que condujeron a una sangrienta matanza en la cual fueron asesinadas 137 personas en la basílica de Sicinino, una popular iglesia romana. Intervinieron los prefectos de la ciudad –los dirigentes seculares de Roma– y restablecieron el orden instaurando a Dámaso como único papa. Solucionaron la amenaza que representaba Ursino exiliándolo a Galia. Así fue como la coalición de fieles laicos de Ursino, más amplia, fue derrotada por la que respaldaba a Dámaso, más pequeña pero mucho más poderosa.

No fue de forma accidental como Dámaso consiguió ser respaldado por la flor y nata. Ya hemos visto que había apoyado a Félix II con preferencia sobre Liberio. Buscó asiduamente el apoyo de las clases altas de Roma, entre las que había muchos paganos, antes de su papado (y durante este), asegurándose así su lealtad a cambio de poner en práctica políticas que las beneficiaran. Por ejemplo, Dámaso adoptó la costumbre de trabajarse a las mujeres de clase alta de Roma. Sus detractores, observando sus estrechas relaciones con las principales damas romanas, lo acusaron de adulterio (y asesinato). Fue exonerado gracias a la intervención directa del propio emperador. Por el contrario, sus promotores hacen notar que convirtió al cristianismo a muchas aristócratas paganas y ellas, a su vez, trajeron al redil a sus esposos, aumentando así el selectorado y quizá los influyentes en la comunidad cristiana de Roma. Esto, por supuesto, era bueno para el crecimiento de la Iglesia, pero también lo era para la capacidad de Dámaso de lograr y conservar el poder. El pontífice se basó en una coalición pequeña –al contrario que Ursino– y se esforzó en extraer esa coalición de un conjunto ampliado de influyentes e intercambiables.

Como era un refinado estratega, se esforzó asimismo en extender el conjunto de intercambiables tratando de llegar a las masas cristianas de Roma. Esto no podía sino ayudarle a reforzar su poder político y su autoridad discrecional sobre los fondos de la Iglesia, autoridad que posteriormente utilizó para realizar importantes obras públicas y para emplear a (san) Jerónimo en la redacción de la Vulgata, la primera traducción latina

accesible de la Biblia, que consolidó aún más la capacidad del papa de Roma para establecer el significado de los evangelios.

¿Cómo extendió Dámaso su llamamiento a las masas –los intercambiables–, en las cuales muchos se habían opuesto a su papado? Al parecer, muchos de los laicos del decadente Imperio romano recientemente convertidos echaban de menos a sus numerosos dioses paganos. Dámaso se dio cuenta de que esas mismas personas parecían contentas con sustituir esos dioses por los abundantes mártires cristianos. El pontífice concentró su energía en descubrir los lugares de enterramiento de los mártires y en erigir grandes monumentos de mármol. Algunos de los monumentos e inscripciones que dedicó a los mártires todavía pueden verse en Roma en la actualidad.

Los esfuerzos de Dámaso dieron fruto. Conquistó a los laicos cristianos y aumentó su número, obtuvo apoyo entre las clases altas e incluso se ganó el respaldo del propio emperador, que refrendó la opinión de Dámaso sobre la preeminencia de la sede de Roma. El 28 de febrero de 380, el emperador Teodosio declaró que todos debían acatar los principios cristianos tal como fueron proclamados por «el apóstol Pedro a los romanos y ahora seguidos por el obispo Dámaso y por Pedro de Alejandría»[7].

Dámaso entendió lo que había que hacer para llegar al poder y para conservarlo. De hecho, después de haber seguido un ignominioso camino para ser elegido papa, hizo buenas obras desde la perspectiva de la Iglesia católica romana y fue canonizado. La puerta que le dio acceso al poder la abrieron los errores de Liberio, su predecesor, que perdió el apoyo del emperador en lugar de cultivarlo como aliado. Dámaso no cometió ese error. Formó una pequeña coalición ganadora extraída de un conjunto ampliado de influyentes e intercambiables, asegurándose de este modo un apoyo leal y duradero para sí y para su papado. Y, en el proceso, su batalla por el poder alejó al cristianismo de su origen oriental y lo puso en camino de convertirse en una religión occidental.

Los dirigentes que, como Liberio, no hacen lo correcto dan ocasión a que alguien nuevo llegue al poder. Pero recuerda: qué significa hacer lo correcto es algo que hay que entender desde el punto de vista de un potencial partidario; puede suceder que no tenga nada que ver con lo que es mejor para una comunidad o nación. Todo aquel que piense que los dirigentes *hacen lo que deben hacer* –es decir, que hacen lo mejor para su nación– debería

dedicarse a la vida académica en vez de meterse en política. En política, llegar al poder nunca tiene que ver con hacer lo correcto. Siempre tiene que ver con hacer lo que conviene.

Hacerse con el poder aprovechando la bancarrota

Pues resulta que una cosa que siempre conviene es seguir siendo solvente. Si a un gobernante se le acaba el dinero con que pagar a sus partidarios, es mucho más fácil que otra persona haga una oferta atractiva a los miembros de la coalición. Las crisis financieras constituyen un momento oportuno para actuar.

Es frecuente relatar la Revolución rusa a través del prisma de la ideología marxista y la lucha de clases. La realidad es quizá mucho más sencilla. Los revolucionarios de Kerenski pudieron tomar el Palacio de Invierno en febrero de 1917 porque el ejército no se lo impidió. Y el ejército no se molestó en impedírselo porque el zar no les pagaba lo suficiente. El zar no podía pagarles lo suficiente porque, tontamente, redujo las rentas procedentes de una de sus mayores fuentes de ingresos, el impuesto sobre el vodka, al mismo tiempo que combatía en la Primera Guerra Mundial.

El zar Nicolás confundió lo que podría parecer una buena política pública con una mala toma de decisiones políticas. Tenía la estúpida idea de que un ejército sobrio resultaría más eficaz que un ejército que se caía de borracho. Al parecer, Nicolás pensaba que prohibir el vodka mejoraría el rendimiento de los soldados rusos en la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, se le pasaron por alto los obvios inconvenientes. El consumo de vodka estaba muy extendido entre el populacho y, sin duda alguna, entre las tropas. Tan extendido estaba su consumo y tanto se bebía que su venta suministraba aproximadamente la tercera parte de las rentas del gobierno. Prohibido el vodka, los ingresos disminuyeron bruscamente. Los gastos, por el contrario, no dejaron de aumentar por los costes de la guerra.

Pronto Nicolás ya no pudo comprar lealtades. Como consecuencia, su ejército se negó a reprimir a los huelguistas y manifestantes. Alexander Kerenski formó un efímero gobierno democrático tras derrocar el régimen del zar. Pero no pudo resistir mucho tiempo en el poder. Su error fue dirigir un gobierno democrático, que requería una gran coalición, y poner en prácti-

ca una política impopular –continuar la guerra del zar–, alienándose así a la derecha de su coalición desde el comienzo. Lenin y los bolcheviques no cometieron esos errores.

El zar cayó cuando ya no había nadie para detener la revolución. Luis XVI sufrió una suerte muy semejante en la Revolución francesa. Los líderes con éxito deben aprender de estos ejemplos y poner por encima de todo lo demás recaudar fondos y pagar a sus seguidores. Reflexionemos sobre cómo logró Robert Mugabe mantenerse como presidente de Zimbabwe. La economía se ha hundido por culpa de las horrendas políticas de Mugabe. El hambre está extendida y las epidemias de cólera barren el país con regularidad. Mugabe tiene «éxito» porque comprende que no importa lo que le suceda al pueblo siempre que se asegure de pagar al ejército. Y, a pesar de las habituales especulaciones de los medios de comunicación, hasta ahora ha conseguido siempre hacerlo así y conservar su cargo con ochenta y tantos años. Ha reducido una antaño próspera nación agrícola y exportadora a depender de la ayuda exterior. Mugabe es desde luego horrible por lo que ha hecho al pueblo al que gobierna, pero es un maestro en lo que atañe a las reglas por las que hay que regirse. En la cuestión que más importa en política, la de sobornar a los amiguetes, ha cumplido. Por esta razón no lo ha depuesto nadie.

El silencio es oro

Todos hemos crecido oyendo la máxima de que el silencio es oro. Resulta que la infracción de ese principio básico es otro camino por el que los titulares pueden sucumbir a sus rivales políticos.

La ventaja del titular en cuanto a ofrecer recompensas se esfuma en cuanto los miembros de la coalición conciben la sospecha de que su acceso a largo plazo a los beneficios personales se va a acabar. Si el titular no consigue tranquilizar a su coalición en cuanto a que va a continuar ocupándose de ellos, proporciona a los competidores una oportunidad de oro para tomar el poder. Huari Bumedián pudo arrebatar la presidencia de Argelia a Ben Bella en 1965 después de que Ben Bella abriera el pico tontamente. Más le hubiera valido estarse callado.

Ben Bella alcanzó la fama en el campo de fútbol y como héroe de guerra. Se alistó en el ejército francés en 1936, y mientras

estaba destinado en Marsella jugó con el equipo de fútbol profesional. Se le concedió la Cruz de Guerra y la Medalla Militar por su valor en la Segunda Guerra Mundial. Después de la guerra se unió a la lucha por la liberación de Argelia. Se convirtió en un personaje popular en el movimiento por la independencia y fue elegido presidente de Argelia en 1963. Pero, a pesar de sus muchos talentos, cometió un grave error. El 12 de junio de 1965 anunció que una semana después se celebraría una reunión del politburó y que el propósito de dicha reunión era debatir tres asuntos de gran calado: 1) cambios en el gabinete; 2) cambios en el mando del ejército; 3) la liquidación de la oposición militar. Luego abandonó Argel y se fue a Orán.

Este anuncio vino a ser como decir a sus partidarios esenciales que se iba a librar de algunos de ellos. Como no dijo quién se iba a ir, dio lugar a que todo el grupo tuviese un interés común por librarse de Ahmed Ben Bella.

El insensato anuncio de Ben Bella fue justo el comienzo que necesitaba Huari Bumedián. Nadie estaba seguro de a quién se iba a sustituir, pero, dada la generalizadora declaración de Bel Bella, estaba claro que a muchos. Con este error, que cometió sin que nadie le obligara, Ben Bella tiró por la borda la ventaja de estar en el poder y dio a Bumedián una semana para organizar una conspiración por su cuenta. Ben Bella regresó a Argel el día antes de la reunión programada, y ese día lo despertó su amigo el coronel Tahar Zbiri empuñando una pistola. Bumedián aprovechó su oportunidad y los partidarios esenciales desertaron[8]. El silencio, como Ben Bella aprendió demasiado tarde, en verdad es oro. No tiene ningún sentido enseñar las cartas antes de lo necesario; con eso no se consigue más que descubrir el juego.

El cambio institucional

Hay un conocido adagio según el cual los políticos no cambian las reglas que los han llevado al poder. Esto es falso. Están siempre dispuestos a reducir el tamaño de la coalición, y deseosos de hacerlo. Lo que los políticos tratan de evitar son los cambios institucionales que aumenten el número de personas a las que deben algo. Sin embargo, por mucho que traten de evitarlo, surgen circunstancias en las cuales las instituciones tienen que integrar a más gente. Esto puede hacer vulnerables a los líderes

porque la coalición que han establecido y las recompensas que dan ya no bastan para conservar el poder.

Bajo el antiguo sistema soviético, Borís Yeltsin no tenía ninguna oportunidad de subir al poder[9]. Su primer esfuerzo por convertirse en un elemento relevante se basó en una propuesta tan absolutamente disparatada como la decisión del zar Nicolás de prohibir la venta de vodka. Pretendió acabar con el acceso de los miembros del Partido Comunista a tiendas especiales, el acceso privilegiado a las mejores universidades y otros beneficios de los que no gozaban los trabajadores de la Unión Soviética. Claro está que esto fue popular entre las masas, pero las masas no influían gran cosa en la elección de quien gobernaba la Unión Soviética: eso lo hacían los miembros del Partido Comunista. Mijaíl Gorbachov, viendo que Yeltsin tenía más peligro que una caja de bombas, lo mandó a freír espárragos. Tras el revés sufrido, Yeltsin solo sobrevivió haciendo gala de resistencia e imaginación en un entorno que ya no era el mismo.

A finales de los ochenta, la economía soviética se había estancado. Esto colocó al recién elegido líder soviético, Gorbachov, ante un grave dilema. A menos que pudiera resucitar la economía de alguna manera, lo más probable era que se le acabara el dinero. Como hemos visto, esta situación puede poner en graves apuros a los dirigentes. Para poner en marcha la economía y que siguiera habiendo suficiente dinero, Gorbachov tenía que relajar el control sobre el pueblo, liberando su reprimido potencial emprendedor.

La liberalización económica no era un asunto sencillo para los soviets. Suponía dar a los ciudadanos soviéticos más libertades personales y políticas. La ventaja es que esto permitía a la gente comunicarse, coordinarse e interrelacionarse, lo cual puede ser bueno para el crecimiento económico. La desventaja es que permitir que la gente se comunique, se coordine y se interrelacione facilita la protesta política masiva. Gorbachov no tenía un pelo de tonto y seguramente sabía que la liberalización podía acarrearle problemas. Por desgracia para él, estaba entre la espada y la pared. Sin una economía más fuerte, su Unión Soviética no podía tener esperanzas de competir con Estados Unidos y mantener su rango de gran potencia. Y, lo que es más importante, no podía pagar a los miembros del partido las recompensas a las que estaban acostumbrados. Para fortalecer la economía tenía que poner en peligro su dominio político, tanto

por lo que respecta a las masas, que querían un camino más rápido a la prosperidad, como a su coalición, con miembros que temían perder sus privilegios. Gorbachov lanzó los dados y acabó perdiendo.

Gorbachov se encontró primero con un golpe de Estado urdido en el interior de su propia coalición. En 1991, algunos militantes de la línea dura del partido, contrarios a las reformas, temerosos de perder sus privilegios especiales (pérdida esta que Borís Yeltsin propugnaba abiertamente), depusieron a Gorbachov. Pero luego Borís Yeltsin, subido a un carro de combate en la Plaza Roja, dio garantías de que el ejército soviético no abriría fuego contra los manifestantes que querían reformas. El movimiento de masas, con Borís Yeltsin a la cabeza, se impuso al golpe, que pretendía volver a las políticas soviéticas del pasado, más represivas. El movimiento de masas devolvió el poder a Gorbachov, aunque fuese muy brevemente, dejándole los restos de una Unión Soviética muy disminuida y preparando el camino para la disolución del imperio soviético unos meses más tarde.

Yeltsin, una vez superado su fiasco de los privilegios, comprendió que no podía forjar una coalición ganadora fuera de los círculos exclusivos del Partido Comunista, pero sí podía ganarse a los *apparatchiki* promoviendo una mayor autonomía presupuestaria para la República Rusa dentro de la estructura soviética. Podían llegar a ser más ricos y poderosos en Rusia que en la Unión Soviética. De este modo, Yeltsin escogió a algunos miembros esenciales de la coalición de Gorbachov y se convirtió en ganador. Yeltsin resultó mucho más hábil para averiguar cómo llegar al poder que para gobernar bien, pero esa es otra historia.

Llegar al poder en la democracia

La mayoría de los ejemplos que hemos examinado hasta aquí se refieren a autocracias. Aunque por lo general mucho menos violentos, los cambios de dirigente operan en las democracias a través de los mismos mecanismos. Igual que en una autocracia, un aspirante democrático tiene que asegurarse de destituir al titular, hacerse con el dominio de los instrumentos del Estado y recompensar lo suficiente a una coalición de partidarios para

que lo respalden como nuevo titular democrático. No obstante, el logro de esas metas es muy diferente en las democracias.

En algunos aspectos es una tarea más fácil. En una democracia resulta menos difícil, por ejemplo, separar seguidores de la coalición dominante porque los demócratas necesitan un número muy grande de partidarios. Los dirigentes tienen gran dependencia de los bienes públicos para recompensar a sus partidarios, pero precisamente porque buena parte de las recompensas son bienes públicos que benefician a todos, quienes están *en* la coalición no están en una situación mucho más acomodada que los que están *fuera* de la coalición. Además, como las recompensas personales son relativamente modestas cuando el bloque esencial es tan grande, la lealtad está más diluida. El riesgo de verse excluido de la coalición del próximo líder sigue siendo relativamente pequeño –al fin y al cabo, el próximo líder también necesitará muchos partidarios–, debilitando más la ventaja de la titularidad.

Los aspirantes triunfan cuando ofrecen mejores recompensas que el gobierno. Como hay tantos a los que es preciso recompensar, esto significa presentar unas políticas públicas mejores o por lo menos más populares. Desafortunadamente, como es fácil socavar el apoyo de la coalición del titular, al rival le sigue resultando difícil sobornar a sus propios partidarios.

Cuando los líderes democráticos llegan al poder, necesitan hacerse con el control del gobierno, pero no existe la prisa frenética que observamos en las autocracias. En Estados Unidos, por ejemplo, a los dirigentes vencedores en las elecciones de noviembre no se les toma juramento hasta el siguiente mes de enero. Este lapso da tiempo a los presidentes electos para prepararse, nombrando a su gabinete y los cargos que hay que ocupar. Originariamente, el retraso (que duraba hasta marzo) era necesario porque los líderes tardaban meses en viajar al Capitolio desde el estado por el que habían salido elegidos. Los que aspiran a convertirse en nuevos dictadores o en monarcas nunca tienen la cortesía de aguardar a que sus parientes lejanos atraviesen grandes distancias para competir con ellos. Para los demócratas no hay urgencia en asumir el poder, porque las normas democráticas que determinan que el titular ha sido derrotado crean al mismo tiempo una coalición de partidarios.

La herencia democrática

Los demócratas, como se apoyan en una gran coalición, no pueden prodigar personalmente una gran riqueza a sus seguidores. Sencillamente, no tienen suficiente dinero para todos. Por el contrario, tienen que dar con políticas públicas eficaces que agraden a sus partidarios y recompensar así su lealtad. Pero esto no equivale a decir que en la política democrática no haya bienes privados. Los hay. Y esto explica por qué está extendido el gobierno dinástico incluso en las democracias. Por ejemplo, puede resultar sorprendente enterarse de que, según un estudio pormenorizado, al 31,2% de los miembros femeninos de las asambleas legislativas (y al 8,4% de los varones) les antecedió en su papel político un pariente cercano[10]. Casi el 20% de los presidentes norteamericanos tienen un parentesco cercano. Es mucho más que lo que hacen pensar la casualidad y la competencia limpia.

El gobierno dinástico es frecuente en las democracias, exactamente por las mismas razones por las que es popular entre autócratas y monarcas. ¿Quién va a proteger la riqueza y el prestigio de la familia mejor que los miembros de la familia? Los funcionarios elegidos reparten dinero y disfrutan de poder y dinero a su vez. Están tan ansiosos de ver a su progenie gozar de los mismos beneficios –y proteger su propio legado– como el emperador Augusto o Carlo Gambino. Y tanto es así que los Taft de Ohio han ocupado altos cargos generación tras generación. El gobernador de Ohio desde 1999 hasta 2007, Bob Taft, tiene un pedigrí ilustre. Su padre y su abuelo fueron senadores de los Estados Unidos, su bisabuelo fue fiscal general y secretario de Guerra. Los Kennedy, los Rockefeller, los Roosevelt, la familia Bush y muchas otras familias americanas tienen también largas y distinguidas historias políticas.

Por supuesto, el gobierno dinástico es más frecuente fuera de la democracia. Aun cuando no hayas tenido la buena suerte de nacer en una dinastía política, en una democracia puedes llegar al poder si tienes buenas ideas, o al menos populares. Las buenas ideas que ayudan a la gente son raras veces la senda al poder en una dictadura.

La democracia es una carrera armamentística por las buenas ideas

La competición en las democracias es cerebral, no física. Matar a los enemigos funciona para los dictadores, pero en una democracia es un camino seguro al olvido político. Esto es bueno desde un punto de vista moral, desde luego. Pero desde el punto de vista de un demócrata, el corolario es que ni siquiera las buenas políticas públicas compran mucha lealtad.

Todo el mundo, apoye o no a quien ocupa el poder, consume los beneficios de una política. Si un dirigente limpia el medio ambiente o resuelve el calentamiento global, todo el mundo gana, aunque, por supuesto, la medida en que los individuos valoren estas cosas variará. Pero las hazañas pasadas no compran lealtad. Cuando aparezca un rival con una manera más barata de mejorar el medio ambiente o con soluciones políticas para otros problemas que preocupen más a la gente, ese rival podrá hacerse con el poder en las urnas. La política autocrática es una batalla por las recompensas privadas. La política democrática es una batalla por las buenas ideas políticas. Si recompensas a tus compinches a expensas del público más general, como harías en una dictadura, te pondrán de patitas en la calle aunque te apoyes en una enorme coalición de partidarios esenciales.

Winston Churchill es sin duda alguna un candidato al título de hombre de Estado más grande de Inglaterra. Es merecidamente famoso por su maravillosa oratoria. Sin embargo, únicamente la retórica patriótica no bastaba para derrotar a la Alemania nazi de Hitler en la Segunda Guerra Mundial. Churchill no se limitó a dar discursos; también dio resultados políticos. Convenció al presidente Franklin D. Roosevelt de que pusiera en marcha el programa de Préstamo y Arriendo, que hizo posible que una Gran Bretaña casi en bancarrota continuara luchando. Adaptó eficientemente la economía británica al tiempo de guerra y halló maneras de presionar a las potencias del Eje en múltiples frentes. Al concluir la guerra, era muy apreciado y admirado por la gran mayoría de los británicos. Sin embargo, el Partido Laborista de Clement Atlee obtuvo una victoria decisiva sobre el Partido Conservador de Churchill en las elecciones celebradas en julio de 1945. Desde el punto de vista técnico, la Segunda Guerra Mundial, una guerra cuya victoria se puede atribuir a Winston Churchill más que a ninguna otra persona individual,

ni siquiera había terminado aún. Y el pueblo británico ya estaba dispuesto a echarlo.

En noviembre de 1942, tras la victoria británica en El-Alamein, Churchill hizo una célebre declaración: «No he llegado a ser primer ministro del rey para ser el responsable de la liquidación del Imperio británico». Los votantes británicos se cuidaron de que no tuviera que hacerlo. Churchill presentó unas medidas políticas de permanente austeridad encaminadas a volver a hacer grande a Gran Bretaña. Después de seis duros años de guerra, racionamiento y sacrificio, estas políticas resultaban poco atractivas. Atlee optó por impulsar el Servicio Nacional de Salud y crear un Estado de bienestar antes que por la recuperación del dominio internacional. Ganó la batalla por las buenas ideas. Pocos negarían que Churchill hizo un magnífico trabajo y que era muy querido. Pero fue Atlee el que ganó.

La dinámica de la coalición

El necesitar tantos partidarios hace vulnerables a los demócratas. Si puedes encontrar una cuestión en la que los partidarios del titular estén en desacuerdo, pronto te tocará el turno de mandar. «Divide y vencerás» es un principio estupendo para llegar al poder en una democracia; uno de los que más cultivaron esta estrategia fue Abraham Lincoln, que se propulsó a la presidencia de Estados Unidos dividiendo el apoyo del Partido Demócrata en 1860.

Durante la contienda por el Senado de Illinois en 1858, Abraham Lincoln obligó a Stephen Douglas a manifestar su postura sobre la esclavitud solo un año después de que la Decisión Dredd Scott del Tribunal Supremo hubiese dejado claro que el Congreso no tenía derecho a prohibir la esclavitud en los territorios federales. Douglas estaba acorralado. Si decía que la esclavitud podía ser excluida, ganaría las elecciones en Illinois pero sacudiría los cimientos de su partido; si decía que no, perdería las elecciones y por lo tanto vería disminuidas sus oportunidades de ser el candidato demócrata a la presidencia en 1860. Douglas declaró que el pueblo podía excluir la esclavitud y ganó la contienda, desde luego, pero su respuesta a la esclavitud se produjo a costa de dividir al Partido Demócrata dos años después, en las elecciones presidenciales de 1860, dejando

el camino libre para que la coalición de Lincoln le diera a este la presidencia.

Lincoln, más que ningún otro vencedor en la carrera por la presidencia, previó que no sería popular entre un amplio segmento de votantes en las elecciones presidenciales. Comprendió que su mejor oportunidad, quizá la única que tenía para ser elegido en 1860, era dividir y vencer. Si Douglas hubiera dado a la pregunta de Lincoln una respuesta a favor de la esclavitud (es decir, apoyando la Decisión Dredd Scott como la ley del país), es casi seguro que habría perdido la contienda por el Senado ante Lincoln. Puede que esto hubiera mantenido unidos a los demócratas en 1860, pero habría aumentado las posibilidades de Lincoln como senador al tener muchos seguidores entre el pueblo. Al responder como lo hizo, Douglas garantizó que su propio partido se dividiera en relación con su intento de lograr la presidencia. Con los competidores Breckinridge y Bell disputándole la presidencia, Douglas perdió su oportunidad de ganarse el voto sureño, lo cual lo condenó –a él y a sus rivales demócratas– a la derrota, aun cuando el total de votos de Lincoln fue exiguo. Lincoln venció a los divididos demócratas con menos del 40% del voto popular y casi ningún voto en el sur. De manera similar, Bill Clinton, con solo el 43% de los votos derrotó al presidente titular George H. W. Bush (que obtuvo el 38% del voto popular) en 1992, en buena medida gracias a la concurrencia de H. Ross Perot (que consiguió el 19% de los votos)[11]. Lincoln comprendió que necesitaba mantener la coalición lo más pequeña posible, aun dentro de un sistema de coaliciones intrínsecamente grandes.

Lincoln no perdió de vista este trascendente principio cuando se presentó a la reelección en 1864. Viendo que no tenía grandes posibilidades, maniobró para ampliar el conjunto de intercambiables e influyentes a fin de poder formar una coalición ganadora con aquellos que anteriormente no habían tenido ningún papel. ¿Cómo lo hizo? Introdujo el voto por correo para que los soldados pudiesen votar, lo que tuvo un impacto especialmente importante en Nueva York. Es una creencia extendida que el voto de los soldados dio a Lincoln el estado en la contienda electoral de 1864 contra el general George B. McClellan. Lincoln era un maestro en utilizar las reglas de la política en su provecho, ganando aunque fuese impopular en un gran sector del pueblo americano.

En las democracias, la política es una carrera armamentística por las ideas. Al igual que el demócrata tiene que ser receptivo al pueblo cuando gobierna, cuando trata de conseguir el cargo sirve de mucho proponer medidas políticas que gusten a los votantes y es productivo querer hacer más (en contraposición a menos), incluso si las consecuencias económicas son perjudiciales más adelante (cuando uno ya no está en el cargo). Hay que satisfacer a la coalición a corto plazo. Cuando los políticos demócratas se quejan de «hipotecar el futuro de nuestros hijos», en realidad se están lamentando por no haber sido ellos los que presentaran la popular medida que los votantes en realidad desean. Claro, los votantes se sienten culpables por el más reciente programa de un billón de dólares, pero repara en si realmente votan para rechazarlo. Con padres como esos, ¿qué hijos necesitan enemigos?

Una última palabra acerca de llegar al poder: El destino final del sargento Doe

Nuestra exposición de cómo se llega al poder comenzó con la historia del sargento Doe de Liberia. Su fin nos ofrece una útil moraleja para quienes buscan el poder. Llegar al poder y mantenerse en él, como dejará bien patente el resto del libro, son cosas muy distintas.

El sargento Doe sabía dónde estaba el dinero de Liberia. Y mientras supo dónde estaba y lo utilizó para conservar la lealtad del ejército pudo sobrevivir a numerosos intentos de derrocamiento. El problema es que basta con perder una sola vez, y que esa pregunta –¿dónde está el dinero?– acabó por ser lo último que oyó el sargento Doe en su vida.

Con el final de la Guerra Fría, Estados Unidos ya no necesitaba la colaboración de Doe, y en 1989 el Gobierno norteamericano suprimió la ayuda. Los rivales Charles Taylor y Prince Johnson, respaldados por los Gobiernos de Burkina Faso y Costa de Marfil, vieron su oportunidad e iniciaron una sublevación. Doe envió soldados a contrarrestarla, pero en lugar de actuar como un ejército profesional, sus soldados se dedicaron a violar, saquear y matar, con lo cual no se hicieron precisamente querer por las mismas personas cuyo apoyo hubiera podido salvar a Doe.

Los civiles se sumaron en masa a la revuelta. Haciendo gala de su característica falta de sentido político y de juicio, Doe de-

cidió coger un coche y marchar personalmente en busca de los nigerianos encargados del mantenimiento de la paz, que habían llegado recientemente. Tras un tiroteo que acabó con todo el séquito de Doe, Prince Johnson capturó al presidente y grabó en vídeo el subsiguiente interrogatorio. Los interrogadores repitieron las mismas preguntas una y otra vez antes de que Johnson procediera a cortarle la oreja a Doe y a comérsela: «¿Dónde está el dinero? ¿Cuál es el número de la cuenta bancaria?». Doe no contestó. Tal vez, sabiendo que de todos modos iba a morir, se imaginó que al menos guardando silencio su familia podría gozar de los frutos de su trabajo y pasar la vida en un cómodo exilio.

Doe era un incompetente en la tarea de dirigir un país. Sumió a una nación ya pobre en una pobreza todavía mayor y en una guerra civil. Pero sabía qué era lo esencial para llegar al poder. Los rivales triunfantes obedecen unos principios que son básicos aunque asuman muchas formas. Ofrecen a los partidarios esenciales del líder actual la expectativa de unas recompensas mayores que las que esos esenciales reciben en el momento presente. Por desgracia para el aspirante, el titular tiene una importante ventaja, porque los miembros de la coalición ganadora establecida pueden estar seguros de que su líder seguirá llenándoles los bolsillos o poniendo en marcha las políticas públicas que ellos desean. Pero si se llega a saber que el titular se está muriendo, si se queda con demasiado, si opta por políticas equivocadas o si se ve que solo cuenta con una débil lealtad por parte de sus seguidores decisivos, se abre de par en par la puerta a que intervenga un aspirante y deponga al titular.

Conseguir el poder significa reconocer el momento oportuno y moverse con celeridad y resolución para agarrar la ocasión. Y –mejor que sobre que no que falte– llegar al poder también significa agarrar a todo oponente, en sentido figurado en las democracias y físicamente en las dictaduras. Llegar al poder no es cosa de pusilánimes.

La política, sin embargo, no se acaba cuando uno se convierte en dirigente. Aun cuando tomes las riendas del poder y disfrutes de sus gratificaciones, hay otros que te andan a la caza. ¡Quieren el mismo puesto que tú has buscado con tanta ansia! La política es un asunto arriesgado. Como veremos, los líderes que prosperan hacen frente a estos riesgos encerrándose en una coalición leal. Quienes fracasan en esta primera tarea, dejan la puerta abierta a que otro los derroque.

3
Mantenerse en el poder

Al final, el aspirante a un alto cargo ha triunfado. Ya sea merced a sucesión hereditaria, golpe de Estado, elecciones, revuelta, asesinato o tumulto, se ha hecho con el poder. Ahora se enfrenta con un nuevo desafío: aferrarse a él.

Como nos ha enseñado la brutal carrera del sargento Doe, elevarse a un alto cargo requiere a menudo habilidades totalmente diferentes de las que se necesitan para mantener el dominio. Y las reglas para sobrevivir en el poder ni siquiera se parecen siempre a las necesarias para gobernar *bien*. El novelista Italo Calvino ha descrito clara y sucintamente las tribulaciones de aquellos que se han elevado al poder: «El trono, una vez has sido coronado, es el sitio donde más te vale permanecer sentado, sin moverte, día y noche. Toda tu vida anterior ha consistido solamente en esperar a convertirte en rey; ahora eres rey; solo tienes que reinar. ¿Y qué es reinar, sino esta larga espera? Esperar el momento en que serás depuesto, en que tendrás que despedirte del trono, del cetro, de la corona y de tu cabeza»[1].

Entonces, ¿qué tiene que hacer un dirigente recién acuñado para conservar la cabeza sobre los hombros? Un buen punto de partida es apuntalar la coalición de partidarios. Esto puede parecer una tarea bastante sencilla. Al fin y al cabo, como hemos visto, las cimas del poder son inalcanzables sin el respaldo de una coalición lo suficientemente fuerte para rechazar a los rivales. Sin embargo, un líder prudente no cuenta demasiado con aquellos que le ayudaron a obtener el poder. Recordad la suerte de muchos de los más cercanos aliados de Fidel Castro.

Después de derribar al dirigente anterior, es solo cuestión de tiempo que se den cuenta de que pueden volver a hacer lo mismo otra vez.

Un nuevo titular prudente actuará con rapidez para quitarse de en medio a algunos e incluir a otros cuyos intereses aseguren más sólidamente su lealtad futura. Solo después de los despidos, la reorganización y la reducción de su particular conjunto de esenciales es posible garantizar el futuro mandato de un dirigente.

Tampoco esto es válido únicamente para los dictadores. Con el fin de ver cómo funciona esta necesidad de construir una coalición modificada en el mundo aparentemente menos feroz de los negocios, echemos un vistazo al ascenso y caída de Carly Fiorina como CEO de Hewlett-Packard.

Gobernar a la caza de cabezas

Los CEO, al igual que los dirigentes de las naciones, son susceptibles de ser destituidos. Al ser vulnerables a un golpe, tienen que modificar la coalición corporativa (habitualmente la junta directiva y la alta dirección) incluyendo a partidarios y librándose de potenciales alborotadores. Por lo general tienen una amplia reserva de personas a las que es posible recurrir, y experiencia previa que contribuya a guiar sus decisiones. Pero, también como los líderes nacionales, se enfrentan a la resistencia de algunos miembros de su coalición heredada, resistencia que puede ser difícil de superar.

La mayoría de las sociedades anónimas tienen millones de intercambiables (sus accionistas), un conjunto considerablemente menor de influyentes (los grandes accionistas individuales y los accionistas institucionales) y un pequeño grupo de esenciales, muchas veces no más de diez o quince personas. En un grupo de este tamaño, incluso variaciones aparentemente menores en el número de miembros de la coalición pueden tener profundas consecuencias en la manera en que se dirige una compañía. Como veremos, esto fue así especialmente en Hewlett-Packard (HP) porque, como en todas las empresas, pequeños cambios en los números de la coalición pueden llevar a grandes cambios porcentuales en la combinación de recompensas corporativas que se espera recibir.

En el caso de HP, la coalición ganadora del CEO estaba compuesta por una fracción relativamente grande del selectorado real, porque la propiedad está muy concentrada en unas pocas manos. Es decir, podríamos calcular el tamaño de la coalición atendiendo al número de sus miembros o al número de acciones que son propiedad de estos. En el caso de HP, el bloque esencial y el bloque influyente son una parte minúscula del selectorado total, porque las familias de los fundadores de la compañía, William Hewlett y David Packard, siguen siendo dueñas de una parte importante, lo mismo que sucedió en la Ford Motor Company, en Hallmark Cards y en muchas otras empresas durante muchos años.

La participación en una corporación puede rendir beneficios, igual que cualquier otra forma de gobierno. Estos beneficios pueden revestir la forma de unas recompensas que se dan a todo el mundo o de unos pagos privados destinados solamente a los esenciales. En un escenario corporativo, los beneficios privados suelen producirse como compensación personal en forma de salario, extras y opciones de compra de acciones. Las recompensas a todos –lo que los economistas llaman «bienes públicos»– asumen la forma de dividendos (una cantidad igual por acción) y de un aumento en la cotización de las acciones. Cuando la coalición ganadora es lo bastante grande como para que las gratificaciones privadas sean un mecanismo poco eficaz para que el CEO compre la lealtad de los esenciales, los bienes públicos suelen ser el beneficio preferido. Por lo general, los miembros de la coalición están deseosos de obtener beneficios privados. Sin embargo, los dividendos y el aumento en la cotización de las acciones tienen preferencia sobre las gratificaciones privadas para unos accionistas muy grandes que, casualmente, también forman parte de la coalición ganadora: esto los convertiría en los mayores receptores de las recompensas que van a todos los accionistas. Esta era precisamente la situación en HP, donde las familias Hewlett y Packard eran propietarias de un sustancial porcentaje de la compañía.

¿Quiénes son los esenciales en una corporación? Por lo general, la coalición incluye solo a unas cuantas personas de la alta dirección y a los miembros de la junta directiva. Estos directivos salen de una combinación de la alta dirección de la compañía,

los grandes accionistas institucionales, amigos y parientes del CEO cuidadosamente escogidos (habitualmente descritos como *líderes cívicos*, sin duda) y el propio CEO. En la jerga de los economistas que estudian las corporaciones, la composición de estas juntas se reduce a los informados (los empleados), los miembros grises (amigos, parientes) y «los de fuera», los intrusos. Entre las obligaciones de toda junta corporativa figura la de nombrar, mantener o destituir a los CEO. Generalmente los CEO siguen en su puesto durante largo tiempo, y así fue desde luego con el primer CEO de HP, David Packard. Fue sustituido en 1992 por un informado, Lewis Platt, que llevaba trabajando para la empresa desde los años sesenta. Platt se jubiló en 1999 y fue sustituido por Carly Fiorina, una intrusa. La junta de HP ha depuesto repetidas veces a diferentes CEO desde entonces.

Debería ser evidente que todos los miembros de la junta que participan en la destitución del CEO anterior tienen la posibilidad de ser un problema para el nuevo CEO. Habiendo sido golpistas una vez, hay pocas razones para dudar de que estén dispuestos a empezar a dar guerra otra vez si creen que las circunstancias lo justifican. ¿Y cuáles podrían ser esas circunstancias sino la aplicación de una o de varias de las reglas de gobierno que hemos expuesto con anterioridad, especialmente si aplicarlas perjudica sus intereses?

La investigación de la longevidad de los CEO nos enseña que, como es lógico, el tiempo en el cargo se alarga si uno tiene estrechos vínculos personales con miembros del consejo de administración. Al igual que los hijos e hijas pueden resultar atractivos como herederos del manto del poder en una dictadura, los amigos, parientes y compañeros pueden generar la expectativa de unos partidarios más leales una vez se haya obtenido el poder. Esta lógica contribuyó probablemente a la elevación de Lewis Platt a CEO de HP. Meter más intrusos en una junta se traduce en mejores rendimientos para los accionistas, lo cual es un beneficio para todos. Al mismo tiempo se traduce en un mayor riesgo para el CEO[2]. Dado que el interés del CEO raras veces coincide con el de los accionistas, los CEO prefieren evitar que haya intrusos en el consejo de administración si pueden.

Los problemas corporativos, sobre todo los que son lo bastante graves como para hacer caer a un CEO en ejercicio, pueden servir para galvanizar la atención y mejorar la supervisión por parte del consejo, haciendo menos fiables las coaliciones

existentes. Además, es probable que el nuevo CEO sustituto se enfrente con impedimentos reales a sus esfuerzos por crear y configurar una junta directiva tras la destitución del CEO anterior. Después de todo, los antiguos miembros de la junta no se deshicieron del anterior titular con la intención de dar facilidades al siguiente CEO para que se deshaga de ellos. No obstante, todo nuevo CEO que se precie tratará de hacer precisamente eso. Los CEO duraderos son los que lo logran.

Carly Fiorina se convirtió en CEO de Hewlett-Packard en 1999. Tras seis turbulentos años, fue destituida de ese cargo y como presidenta del consejo a principios de 2005. Antes de ser depuesta, fue objeto de una fracasada lucha por delegación organizada por Walter Hewlett y David Woodley Packard, hijos de los fundadores de HP. La junta, en conformidad con la capacidad de influencia de los informados heredados, incluía asimismo a Susan Orr, hija del fundador David Packard. Todos tenían grandes intereses financieros en HP. Por otra parte, como grandes accionistas, Hewlett, Packard y Orr estaban más preocupados por los resultados generales de HP que por los beneficios privados que les devengara el estar en el consejo de administración. Una buena noticia para los accionistas y potencialmente mala para Fiorina.

La junta que seleccionó a Fiorina como CEO estaba compuesta por catorce miembros. Como ya hemos visto, tres eran parientes de los fundadores de HP; otros tres, empleados actuales o jubilados de la empresa[3]. La primera junta de Fiorina, en otras palabras, contenía un considerable grupo de informados y miembros grises no elegidos por ella y que tenían grandes participaciones en el valor accionarial de la corporación. No resulta difícil ver que Carly Fiorina necesitaba hacer cambios para formar un consejo con menos miembros, que tuviera vínculos más fuertes con ella. No sería fácil: aunque la junta anterior la había elegido, sus miembros no eran *sus* partidarios selectos.

Consiguió resultados, de todos modos. Al año del ascenso de Fiorina, en 2000, la declaración delegada de HP a sus accionistas solo enumeraba a once miembros en el consejo de administración, un 20% menos que el grupo que la había elegido. Tres, entre ellos David Woodley Packard, se habían ido. Conforme Fiorina se atrincheraba más en su cargo, la junta siguió reduciéndose: la declaración de 2001 enumeraba solamente a diez miembros, una reducción de casi el 30% con respecto a la junta

que ella había heredado originariamente. Al parecer cada vez más segura de su dominio, Fiorina hizo un intento de fusionar Compaq con HP, un intento que tenía posibilidades de beneficio y a la vez graves riesgos para su continuidad en el mando.

Naturalmente, Fiorina presentó la fusión como un impulso para HP y sus accionistas. Como explicó el 4 de febrero de 2002:

> Es una oportunidad poco frecuente el que una empresa tecnológica pueda promover considerablemente su posición en el mercado y al mismo tiempo reducir considerablemente su estructura de costes. Y esto es posible porque Compaq y HP están en el mismo negocio, practican las mismas estrategias, en los mismos mercados, con capacidades complementarias. Por lo tanto, sí, pensamos en la ralentización. Pero hemos concluido, después de dos años y medio de detenida deliberación y preparación, que mantenernos quietos tenía enormes riesgos... mantenernos quietos significa escoger el camino de la retirada, no del liderazgo[4].

No hay razón para dudar de la sinceridad de las expectativas de Fiorina en la fusión con Compaq. Pero es ilustrativo examinar un importante indicador de cómo el nombramiento de Fiorina y sus opiniones se mezclaban con el sentir más general del mercado. El día anterior al anuncio del nombramiento de Carly Fiorina como CEO de HP, las acciones de HP se compraban a 53,43 dólares. La reacción del mercado a su nombramiento se puede describir razonablemente como insegura. El precio de las acciones de HP se mantuvo invariable justo después del anuncio y luego empezó a bajar, cayendo hasta quedar por debajo de los 39 dólares a mediados de octubre de 1999, unos tres meses después. Por supuesto, los mercados miran hacia delante; los inversores estaban vigilando y aprendiendo, y modificaron sus expectativas cuando Fiorina tomó el mando. La noticia y las expectativas modificadas fueron sin duda buenas durante un periodo, porque a comienzos de abril de 2000 las acciones de HP habían subido hasta situarse en torno a los 78 dólares. Pero las buenas sensaciones y las buenas circunstancias no prevalecerían durante mucho tiempo. Después del 7 de abril, el precio de las acciones cayó en picado y en septiembre de 2002 tocó fondo, llegando a venderse por unos 12 dólares y quedando considerablemente por debajo de los principales índices bursátiles. Para cuando Fiorina

dimitió, en febrero de 2005, el precio de las acciones de HP solo había remontado hasta los 20 dólares aproximadamente.

Con respecto a la fusión con Compaq, el mercado se mostró igualmente pesimista. El plan de fusión con Compaq fue anunciado el 3 de septiembre de 2001. La acciones subieron al darse la noticia, alcanzando en diciembre de ese año un máximo de unos 23 dólares, aunque todavía muy por debajo de la cotización del día anterior al nombramiento de Carly Fiorina como CEO. En el periodo que va de julio de 1999 (el anuncio del nombramiento de Fiorina) a finales de diciembre de 2001, el índice Dow Jones ajustado bajó un 9,4%, mientras que el precio ajustado de las acciones de HP caía un 47%.

A cualquier gran inversor de HP, incluyendo a las familias Hewlett y Packard, Fiorina debió de parecerle un desastre. Su empresa iba peor que la bolsa en general; sus fortunas estaban siendo machacadas. Ella era un CEO en apuros. Sin embargo, el movimiento al alza de las acciones indicó una renovada aunque temporal inyección de optimismo ante la anunciada intención de fusionarse con Compaq. Pero a los mercados no les gustan las luchas internas, y cuando William Hewlett y David Woodley Packard anunciaron su oposición a la fusión, las ganancias se perdieron. Pronto el precio se hundió aún más, hasta quedarse en la mitad cuando se hizo evidente que iba a haber una lucha por delegación, en la cual Hewlett y Packard tratarían de reunir apoyos de suficientes accionistas para derrotar en la reunión anual de la compañía la lista propuesta por la junta. Sin duda Fiorina se dio cuenta de que le esperaban tiempos difíciles, quizá incluso antes de anunciar públicamente la planeada fusión, al final realizada con éxito. Parece probable también que ya conociera las opiniones de Hewlett y Packard. Solo podemos deducir que fue una apuesta intencionada por un trascendente cambio de política, que podía afectar adversamente –como en efecto sucedió– a la riqueza de los grandes accionistas de HP (como Hewlett y Packard, presentes o antiguos miembros del consejo de administración).

Considerando la fusión Compaq-HP desde el punto de vista político, podemos ver que se plantean varios temas críticos. Fiorina tenía ya algunos problemas por la bajada de la cotización de las acciones. Había logrado reducir el tamaño de la junta e introducir cambios en su composición, ambas sabias decisiones para un CEO que busca la longevidad en el cargo. Sin embargo,

a pesar de estas actuaciones, se seguía enfrentando a una considerable oposición dentro del círculo de esenciales e influyentes. Aún no se había asegurado la lealtad del consejo de administración. La fusión con Compaq hubiera podido tener sentido comercial y por lo tanto ser positiva para el precio de las acciones, mitigando así la oposición contra ella. O, al ver la fusión como un hecho consumado, sus opositores hubieran podido abandonar la lucha. No ocurrió así. Y a los miembros descontentos de la junta, que habían invertido mucho en el valor de HP en bolsa, no se les podía aplacar con recompensas privadas.

No obstante, lo que retrospectivamente puede parecer un fracaso político tenía en el momento grandes ventajas *políticas*. Por ejemplo: ¿qué implicaciones tenía para la composición de la junta la multimillonaria fusión con Compaq? Una vez cerrado el trato, Fiorina tendría que incluir a algunos líderes de Compaq en la junta posfusión de HP. Esto se podía hacer ampliando el consejo existente para incluir a influyentes de Compaq o recortando el consejo existente para dejar sitio a los nuevos representantes de Compaq, elegidos del selectorado de Compaq. Según parece, Fiorina vio que la fusión le daría una oportunidad de reconstituir la junta, una innegable ocasión de debilitar la facción contraria a ella. Esto parece ser exactamente lo que intentó hacer.

Por supuesto, sus rivales no iban a quedarse sin hacer nada ni dejarse purgar. A menos que pueda efectuarse una purga así en la oscuridad y presentarla al antiguo grupo de influyentes como un hecho consumado, hay un riesgo real de fracasar. Da la casualidad de que las regulaciones de la Comisión de Bolsa y Valores (SEC, Securities and Exchange Commission) requieren ser comunicadas, lo cual hace que purgar un consejo de administración sea un hecho consumado extremadamente difícil cuando la oportunidad de purgarlo depende de una eventual fusión.

Hay dos posibles respuestas a una rebelión como la que se encontró Fiorina por la debilidad del precio de las acciones de HP y la fusión con Compaq. Un CEO puede purgar esenciales y aumentar los beneficios privados de los restantes miembros de la coalición, o ampliar la coalición e incrementar las recompensas del selectorado general de intercambiables (esto es, de accionistas). Tras sobrevivir a la lucha por delegación de 2002, Fiorina se enfrentó con una junta de once miembros, entre ellos cinco nuevos transferidos de Compaq como parte de la fusión. La jun-

ta de HP había cambiado materialmente, con solo seis miembros de la anterior junta de HP. Dado que Fiorina había sido la que había movido los hilos del trato con Compaq, es razonable creer que supuso que probablemente los nuevos miembros trabajarían con ella, al ser contrarios a alinearse con los miembros de la junta que habían apoyado la lucha de Walter Hewlett contra la fusión. Walter Hewlett y Robert P. Wayman, entretanto, abandonaron la junta. Para entonces, Fiorina había ampliado el tamaño total de esta en un solo miembro, de diez a once, a la vez que supervisaba la marcha simultánea de varios antiguos miembros para dejar sitio a cinco representantes de Compaq. Sin duda tenía razones para creer que ahora gozaba del apoyo de una mayoría en el nuevo consejo.

Quizá en un esfuerzo por apuntalar el apoyo de los veteranos del consejo que quedaban, o quizá de forma casual, hubo también un notable cambio en las remuneraciones de la junta. Justo antes de que Fiorina se convirtiera en jefa de HP, los miembros del consejo obtenían una compensación (es decir, beneficios privados) que iba de 105.700 a 110.700 dólares. Con Fiorina en el cargo y el tamaño de la junta reducido, esta cantidad bajó ligeramente a 100.000-105.000 dólares, y así continuó en los años 2000-2003. Pero en 2004, según el informe de HP de 2005, los directivos obtuvieron entre 200.000 y 220.000 dólares. Durante el mismo periodo, los dividendos se mantuvieron constantes a 0,32 dólares anuales por acción, y las acciones de HP quedaron bastante por debajo de los principales índices bursátiles. Estaba claro que pasaba algo: el rendimiento de las acciones de HP era malo, los dividendos no se movían y la paga de los directivos se duplicó.

Los tejemanejes de Fiorina en la junta y la mejora de las remuneraciones parecen encaminados a colocar a los leales adecuados donde pudieran ayudarla a sobrevivir. Aunque la fusión con Compaq tuvo como consecuencia que la junta pasara de diez miembros a once, lo más notable es que este crecimiento de un miembro se realizó a la vez que se añadían cinco nuevos (uno de los cuales dimitió a fin de año). Así, los antiguos miembros constituían solo la mitad más o menos, con lo que el posible equilibrio de poder se inclinaba del lado de Fiorina. Podemos suponer que eso es justo lo que ella esperaba, aunque no fue así como salieron las cosas.

Ampliar el consejo no fue –y en general no es– la respuesta óptima a una amenaza interna. Hay que reconocer a Fiorina,

desde la perspectiva de la lógica política, que amplió considerablemente el número de intercambiables al sumar accionistas de Compaq a la lista de accionistas de HP. Normalmente, esto contribuye a reforzar la lealtad, pero la bajada del valor de las acciones no podía ser buena para los nuevos miembros de la junta de HP, que habían invertido mucho en Compaq, ya que su bienestar económico estaba ahora ligado al rendimiento de las acciones de HP. Fiorina tampoco podía aplacar a los grandes accionistas de HP que formaban parte del consejo con una compensación mejor, ya que su bienestar dependía de producir el «bien público» de unos mayores rendimientos para los accionistas. Los directivos veteranos propietarios de grandes cantidades de acciones hacían que la aparentemente pequeña junta de once miembros fuera en realidad grande desde el punto de vista de las participaciones que podían votar.

Bajo una enorme presión, Fiorina dimitió. Fue reemplazada por Patricia Dunn como presidenta, con la reaparición de Robert Wayman, director financiero (CFO) de HP, como un elemento importante en esta empresa. Fue nombrado CEO interino. Wayman, que no pudo o no tuvo interés en convertir su puesto interino en un trabajo a tiempo completo, dimitió al cabo de un mes, aunque continuó en su papel como miembro de la junta y empleado de HP. Fue reemplazado como CEO por Mark Hurd.

Inmediatamente después de irse Fiorina, el consejo separó dos puestos clave, el de CEO y el de presidente, acaso en un buen esfuerzo al estilo de Montesquieu por fomentar la separación de poderes y protegerse de futuras opciones adversas del CEO. Si era esa su intención, desde luego fracasaron. Tras el ascenso de Hurd al puesto de CEO, consiguió poner de nuevo los dos cargos bajo el control de una sola persona: el suyo.

Al año de la destitución de Fiorina, todos los golpistas que habían actuado contra ella se habían marchado, Mark Hurd estaba en la cima y, como indica la cita de Italo Calvino, tenía que vigilar día y noche para conservar su cabeza. Cuatro años más tarde, a pesar de los resultados estelares de HP, Hurd se vio a su vez obligado a marcharse en medio de un escándalo personal. Esta es la lección esencial de la política: al final el objetivo es gobernar, no gobernar bien.

Los peligros de la meritocracia

Una lección que hay que aprender de la final destitución de Hurd en HP es que hacer un buen trabajo no basta para asegurarse la supervivencia política. Esto es así ya se trate de dirigir un negocio, una organización de beneficencia o el gobierno de un país. Hasta qué punto el desempeño de un líder influye en su permanencia en el cargo es una cuestión muy subjetiva. Podría parecer obvio que es importante contar, en la coalición de partidarios clave, con personas que sean competentes para cumplir con las obligaciones relacionadas con la puesta en práctica de las políticas del líder. Pero la autocracia no tiene que ver con el buen gobierno. Tiene que ver con lo que es bueno para el dirigente, no con lo que es bueno para la gente. En realidad, contar con ministros competentes o directivos competentes puede ser un peligroso error. Las personas competentes, al fin y al cabo, son posibles (y posiblemente competentes) rivales.

Las tres características más importantes de una coalición son: uno, lealtad; dos, lealtad; tres, lealtad. Los dirigentes que triunfan se rodean de familiares y amigos de confianza y se deshacen de todo seguidor ambicioso. A Carly Fiorina le costó mucho alcanzar ese objetivo y, como consecuencia, no logró durar gran cosa. Por el contrario, Fidel Castro era un maestro (por supuesto, tuvo que superar menos impedimentos que Fiorina en cuanto a lo que podía hacer) y ha permanecido medio siglo en el poder.

Este aspecto de la lógica política tiene profundas implicaciones, sobre todo en los gobiernos de coalición pequeña. Sadam Husein en Irak, como Idi Amin en Uganda y tantos otros que acabaron siendo dirigentes nacionales, empezaron como matones callejeros. Los autócratas no necesitan que vengan graduados de West Point a protegerlos. Una vez en el poder, gente como Amin y Husein, sabiamente se rodean de miembros de confianza de su propia tribu o clan, situándolos en los puestos más importantes –los que conllevan fuerza y dinero– y matando a todo el que pueda resultar un rival.

Sadam Husein llegó al poder tras obligar a su predecesor (y primo) Ahmed Hassan al-Bakr a dimitir en 1979[5]. Antes de eso, sin embargo, había hecho con todo esmero el trabajo preparatorio para dominar Irak. En 1972, por ejemplo, encabezó la nacionalización de los intereses petroleros iraquíes. Por supuesto,

era y es en el petróleo donde está el dinero de Irak, de modo que poseía el ingrediente esencial para llegar al poder: sabía dónde estaba el dinero. Cuando se hizo con el poder redujo despiadadamente su base de apoyo.

Solo seis días después de que el presidente Al-Bakr «dimitiera», Sadam Husein reunió en asamblea nacional a los líderes del Partido Baaz (el Consejo Revolucionario). La asamblea fue grabada en vídeo por insistencia de Sadam Husein. En el transcurso de la sesión, Muhyi Abdel-Husein, secretario del Consejo Revolucionario, leyó una confesión según la cual había conspirado contra Sadam Husein, y luego se mencionó a otros sesenta y ocho «enemigos del Estado» como participantes en el complot. Uno a uno los sacaron de la asamblea. Veintidós fueron sentenciados a ser fusilados por un pelotón y sumariamente ejecutados por miembros del Partido Baaz, habiéndose requerido a todas las ramas de este que enviaran un delegado con un rifle para tomar parte en las ejecuciones. Centenares de personas más fueron ejecutadas en los días que siguieron. El biógrafo de Sadam Husein le preguntó sobre la decisión de eliminar a estas personas, la mayoría de las cuales habían salido de las filas del Partido Baaz con el apoyo de Sadam. Cuenta que «la respuesta fue que mientras haya una revolución habrá una contrarrevolución»[6]. Como hemos dicho antes, quienes pueden llevar a un líder al poder también pueden derrocarlo. Es mejor reducir las filas de los que representen una amenaza y mantener a aquellos en cuya lealtad más se confía.

¿Hasta qué punto eran competentes los aproximadamente 450 dirigentes del Baaz que fueron ejecutados como parte del plan de Sadam para consolidar su poder? Es difícil decirlo ahora, pero sí sabemos que entre sus filas había profesores, oficiales del ejército, abogados, jueces, directivos de empresas, periodistas, líderes religiosos y muchos otros hombres instruidos y expertos. Por si acaso, Husein incluyó a líderes de partidos políticos rivales que, al fin y al cabo, podrían haber conspirado para reemplazarlo.

Entre los supervivientes figuraron personas como el primo de Husein «Alí el Químico», Alí Hassan al-Mayid. Alí el Químico demostró de la manera más notable su lealtad en 1988, cuando, cumpliendo órdenes de Sadam, lanzó eficazmente una campaña genocida para acabar con los descontentos kurdos de Irak. Mucho antes de eso, Al-Mayid había establecido su compromiso con

Sadam Husein. En la tristemente célebre cinta de vídeo antes mencionada se ve a Al-Mayid diciéndole a Sadam Husein: «Lo que hiciste en el pasado estuvo bien. Lo que hagas en el futuro estará bien. Pero hay una pequeña cuestión. Has sido demasiado blando, demasiado compasivo»[7]. A diferencia de muchos que fueron ejecutados tras la reunión del partido celebrada el 22 de julio de 1979, Al-Mayid, que había sido mensajero en moto y repartidor, había recibido escasa educación académica. Aunque ocupó los cargos de ministro de Defensa, ministro del Interior y jefe de los servicios secretos iraquíes, al parecer su principal área de competencia era el asesinato.

La manera de Sadam Husein de hacer sus nombramientos es totalmente típica. Su sucesor, el primer ministro Nuri al-Maliki, purgó de suníes el servicio secreto y los reemplazó por partidarios chiíes, si bien con una mano más suave que su predecesor[8]. Estos sustitutos no tenían la experiencia ni el entrenamiento del personal de seguridad existente. Ambos líderes sabían que es mejor tener leales incompetentes que rivales competentes.

A veces, desde luego, es inevitable tener consejeros competentes. Los emperadores bizantinos, mogoles, chinos y otros, y los califas, idearon una creativa solución que garantizaba que estos consejeros no se convirtieran en rivales: todos se apoyaron en eunucos en diversas épocas. En el Imperio bizantino, en los siglos IX y X, los tres puestos más altos por debajo del emperador eran ocupados casi exclusivamente por eunucos. El cargo superior entre los tres, el de gran administrador, había evolucionado desde la posición de prefecto del sagrado dormitorio e incluía las obligaciones de apostar guardas eunucos y velar el sueño del emperador. Miguel III hizo una excepción y dio este puesto a su favorito, Basilio, en vez de a un eunuco. Esta decisión le costó la vida. Cuando Basilio se dio cuenta de que Miguel estaba empezando a favorecer a otro cortesano, asesinó al emperador y se apoderó de su trono[9].

Incluso en tiempos modernos, el principio de escoger asesores cercanos que no puedan elevarse al lugar más alto sigue siendo un buen consejo. Indudablemente no es una coincidencia que Sadam Husein, siendo presidente del Irak islámico, tuviera un cristiano, Tariq Aziz, como su número dos.

Ten en vilo a los esenciales

Lo que podemos empezar a apreciar es que lo importante no es cómo forma un tirano sus coaliciones sino tener en vilo a la propia coalición. La familiaridad engendra desprecio. Como hemos observado, la mejor manera de seguir en el poder es hacer que la coalición siga siendo pequeña y, lo que es crucial, asegurarse de que haya muchos sustitutos para sus componentes. Esta es la razón de que muchas veces tengamos noticia de elecciones regulares en Estados tiránicos. Todo el mundo sabe que esas elecciones no cuentan y sin embargo la gente las secunda. En las elecciones amañadas no se trata de elegir dirigentes ni de lograr legitimidad. ¿Cómo pueden ser legítimas unas elecciones cuando se conoce su resultado aun antes de que tenga lugar la votación? Las elecciones amañadas son una advertencia a los políticos poderosos de que se puede prescindir de ellos si se desvían de la senda que desea el líder.

Vladímir Ilich Lenin fue el primero que explotó realmente la idea de la coalición de sustitutos. En un Estado de partido único, él perfeccionó sin embargo un sistema de elecciones amañadas y sufragio universal adulto. Toda acción emprendida por él –por ejemplo, enviar a Fulano a Siberia– era la voluntad del pueblo, y todo aquel que formase parte del pueblo y estuviese en la reserva de sustitutos tenía una oportunidad, si bien pequeña, de ser llamado a servir como *influyente* o quizá incluso como *esencial* en algún lugar de la fila. En el selectorado soviético, cualquiera podía, con una probabilidad muy pequeña, ascender a secretario general del Partido Comunista, como el delincuente Iósiv Stalin y el inculto Nikita Jruschov. Los que estaban ya en el círculo íntimo sabían que no debían sacar los pies del plato si querían conservar el empleo. ¡Bravo por Lenin!

Aunque Lenin perfeccionó el sistema y probablemente lo ideó él solo, Liberia, país siempre fascinante, hizo con anterioridad sus experimentos con el mismo fenómeno. Antes del golpe de Samuel Doe, Liberia estaba gobernada por el True Whig Party. El país se originó cuando una serie de organizaciones liberales norteamericanas, horrorizadas por los males de la esclavitud, costearon la repatriación de antiguos esclavos a África occidental. A pesar de los filantrópicos orígenes de la nación, la lección más importante que aprendieron los antiguos esclavos de sus experiencias fue, según parece, que la esclavitud

y los trabajos forzados funcionaban mucho mejor para los amos que para los esclavos. Dichos antiguos esclavos instituyeron el sufragio universal adulto en 1904, pero con una matización referente a la propiedad que excluía a los africanos indígenas, impidiéndoles pasar a formar parte de las «personas informadas»; hacía que el selectorado fuera grande pero el grupo influyente relativamente pequeño. De este modo establecieron un sistema dirigido a favor de un pequeño grupo de informados, a pesar de la apariencia de un derecho universal al voto. Esta estructura ofrecía al titular una sólida lealtad que garantizaba la oportunidad de eliminar toda posible oposición a las políticas de trabajos forzados, un sistema cuyas políticas eran diferentes de las soviéticas pero que proporcionaba la misma seguridad en el cargo[10].

Casi todas las sociedades anónimas del mundo han adoptado el sistema leninista de elecciones amañadas y en buena medida por las mismas razones. Junto con un consejo de administración lleno de gente, es uno de los principales factores por los que casi nunca se despide a los CEO que no han tenido buenos resultados. Carly Fiorina tuvo la mala suerte de dirigir una compañía que habría podido *parecer* una autocracia con elecciones amañadas, pero en lo cercano y personal seguía siendo más similar a una monarquía. Aunque había millones de accionistas en teoría capaces de determinar la política de HP, había tantas acciones concentradas en pocas manos que HP tenía más características de una coalición pequeña sacada de un pequeño grupo de influyentes dentro de un grupo pequeño y concentrado de intercambiables, es decir, miembros de las familias Hewlett y Packard.

Lo esencial para mantener en vilo a los miembros de la coalición es asegurarse de pagar su lealtad y que sepan que serán depuestos si se debilita la confianza en ellos. El soviético Mijaíl Gorbachov, considerado un buen tipo en los círculos políticos occidentales, comprendió lo necesario que era recompensar la lealtad y quitarse de encima a todos aquellos cuya fidelidad era cuestionable. Cambió buena parte del politburó en sus dos primeros años en el cargo, eligiendo cuidadosamente dentro del Partido Comunista (el selectorado real) a quienes le eran más leales. Resulta, sin embargo, que Gorbachov era mucho menos despiadado que sus contemporáneos de la clase autocrática. Desde luego, echó del politburó a adversarios como Borís Yeltsin. Pero, como Yeltsin seguramente sabía, bajo Stalin habría sido

asesinado. Igualmente, él y muchos otros sabían sin duda que era mucho mejor pelearse con Gorbachov, un reformista intelectual, que con contemporáneos como Mobutu Sese Seko de Zaire o incluso Deng Xiaoping de China. Deng, al fin y al cabo, utilizó la fuerza bruta para aplastar el levantamiento predemocrático de la plaza de Tian'anmen en 1989. Gorbachov, como veremos, no vaciló en hacer uso de la fuerza fuera de Rusia, pero no iba por ahí matando a sus rivales políticos. Su recompensa fue estar poco tiempo en el poder, primero porque acabó siendo vulnerable a un golpe organizado por comunistas de la línea dura, y luego porque permitió a Yeltsin resucitar políticamente, derrotar el golpe y convertirse en sustituto de Gorbachov.

Entre la mayoría de los autócratas, la ejecución de adversarios es una práctica que viene de antiguo. No debemos dejar de apreciar la trascendencia moral del comedimiento de Gorbachov. Adolf Hitler, Mao Tse Tung, Fidel Castro, Samuel Doe y muchos otros no mostraron ese comedimiento. Hicieron asesinar a sus otrora partidarios en cuanto averiguaron quién era más probable que fuera leal y quién no. Vemos una versión más amable de esta conducta como parte rutinaria de los cambios corporativos cuando se nombra a un nuevo CEO. Aunque se supone que el CEO responde ante la junta directiva, es habitual que las juntas sean reconstituidas después de que un nuevo CEO llegue al poder; es como si fuera el rabo el que meneara al perro.

Ser expulsado de la coalición inicial resulta con frecuencia fatal. Hitler se convirtió en canciller de Alemania el 30 de enero de 1933. En su subida al poder se apoyó mucho en las Sturmabteilungen [Secciones de asalto], una fuerza paramilitar conocida por su abreviatura, SA, o por la descripción de su uniforme, los camisas pardas. Hitler veía al líder de las SA, Ernst Röhm, como una amenaza. Formó una fuerza paramilitar alternativa, los Schutzstaffels [Escalones de defensa] o SS, y luego, en lo que se vino a conocer como la Noche de los Cuchillos Largos, entre el 30 de junio y el 1 de julio de 1934, ordenó el asesinato de al menos ochenta y cinco personas, posiblemente muchos centenares. Miles más fueron encarceladas. A pesar del apoyo de Röhm, esencial y que venía de mucho tiempo atrás (Röhm había estado con Hitler en 1923 durante su fracasado *putsch* de la cervecería, en Múnich), Hitler no mostró sentimentalismo alguno. Lo sustituyó por hombres como el líder de las SS Heinrich Himmler, a quien juzgaba más leal.

Robert Mugabe es seguramente un maestro en tener en vilo a su coalición. Fue elegido presidente de Zimbabwe en 1980 tras un acuerdo negociado que puso fin a una larga guerra civil. La lucha contra el gobierno del anterior régimen de Rodhesia, formado exclusivamente por blancos, estuvo dirigida por dos facciones que cristalizaron en sendos partidos políticos con sus respectivos líderes: la Unión Nacional Africana de Zimbabwe (ZANU, Zimbabwe African National Union) de Robert Mugabe y la Unión del Pueblo Africano de Zimbabwe (ZAPU, Zimbabwe African People's Union) de Joshua Nkomo. En un principio, Mugabe predicaba la reconciliación:

> Si ayer te combatí como enemigo, hoy has pasado a ser un amigo y aliado con el mismo interés nacional, la misma lealtad e iguales derechos y deberes que yo mismo. Si ayer me odiabas, no puedes evitar el amor que te liga a mí y que a mí me liga a ti. [...] Traza una línea debajo del pasado [...]. Los errores del pasado deben quedar ahora perdonados y olvidados. Si alguna vez miramos al pasado, hagámoslo por la lección que el pasado nos ha enseñado, es decir, que la opresión y el racismo son desigualdades que nunca deben tener sitio en nuestro sistema político y social. Nunca podría ser una justificación correcta que porque los blancos nos oprimieron ayer, cuando tenían el poder, los negros deban oprimirlos hoy a ellos porque tienen el poder. Un mal sigue siendo un mal lo hagan blancos contra negros o negros contra blancos[11].

Un observador ingenuo podría haber pensado que Mugabe tenía el plan de integrar a las élites de la ZAPU en su coalición ganadora. Esto tal vez hubiera tenido sentido en los comienzos, pero una vez que el poder de la ZANU estuvo consolidado ya no había ninguna razón para tener alrededor a los leales de la ZAPU. Y una vez que el poder de Mugabe estuvo consolidado, este tampoco tenía necesidad alguna de tener alrededor a algunos de sus antiguos amigos de la ZANU.

Mugabe, pues, tendió la mano a muchos miembros de la comunidad blanca, y en especial a antiguos dirigentes y administradores, para que le ayudaran a dirigir el país. Muchos blancos que temían la transición empezaron a referirse a él como «el bueno de Bob». Mugabe necesitaba su apoyo. No podía dirigir el país sin ellos y necesitaba saber dónde estaba el dinero.

En esto le ayudó mucho la comunidad internacional, que le prometió 900 millones de dólares durante su primer año. Sin embargo, cuando estuvo instalado en el poder, la actitud de Mugabe cambió.

En 1981 exigió un Estado de partido único y empezó a detener a blancos, diciendo: «Mataremos a esas serpientes que están entre nosotros, las aplastaremos completamente». Mugabe fue todavía más duro con sus antiguos compañeros de armas. Echó a Nkomo del gabinete y envió a un entrenado grupo paramilitar norcoreano, la Quinta Brigada, a aterrorizar Matabeleland, el bastión regional de Nkomo. Como expresó un ministro de la ZANU, «Nkomo y sus guerrillas son gérmenes en las heridas del país y habrá que limpiarlas con yodo. El paciente chillará un poco». La operación fue denominada Gukurahundi, una palabra shona que significa «viento que dispersa la broza antes de las lluvias de primavera». Muchos veteranos de la lucha contra el gobierno blanco opusieron resistencia. Como castigo, Matabeleland fue efectivamente acordonada y 400.000 personas se enfrentaron a la muerte por hambre. Como declaró uno de los verdugos de Mugabe, un oficial de brigada: «Primero os comeréis vuestros pollos, luego vuestras cabras, luego vuestro ganado, luego vuestros asnos. Después os comeréis a vuestros hijos y al final os comeréis a los disidentes»[12].

Mugabe necesitaba la ayuda de los combatientes de la ZAPU para derrotar al gobierno de los blancos. Necesitaba la ayuda de los agricultores y administradores blancos y de la comunidad internacional para encontrar el dinero que precisaba para consolidar su control del Estado. Solo cuando estuvo atrincherado en el poder se mostró «el bueno de Bob» tal cual era.

Los demócratas no son ángeles

Como todos sabemos, la historia la escriben los vencedores. Por lo tanto, los líderes nunca deben abstenerse de engañar si pueden salir con bien. Los demócratas tendrán que aguantarse con unas elecciones para mantenerse en el poder, pero no debe ser una sorpresa ver que, siempre que puedan, arrancarán con mucho gusto una hoja del libro de Lenin. No hay mejores elecciones que las amañadas, siempre y cuando sea uno el que las amaña.

La lista de medios probados y fiables de cometer fraude es larga. Con la misma rapidez con que se crean reglas electorales para proscribir las prácticas corruptas, los políticos encuentran otros medios. Por ejemplo, los dirigentes pueden limitar quién tiene derecho a votar y estar inscrito para ello y quién no. En Malasia, mediante un sistema conocido como Operación IC, se controla la inmigración a fin de crear una demografía favorable al partido en el poder. El tristemente célebre aparato del Partido Demócrata en Nueva York, Tammany Hall, adquirió su sabor irlandés reuniendo y reclutando inmigrantes conforme bajaban del barco, prometiéndoles la ciudadanía y puestos de trabajo por su voto.

Cuando los dirigentes no pueden limitar quién tiene derecho a votar, o bien no logran comprar bastantes votos, pueden usar la intimidación y la violencia para impedir el acceso a los centros electorales. Estados del norte de la India como Bihar y Uttar Pradesh sufren la «captura de cabina de votación», que consiste en que los partidarios tomen el centro electoral y depositen a favor de su partido todos los votos de los electores con derecho a votar.

El fraude no acaba cuando se han realizado las votaciones, por supuesto. Los líderes nunca titubean en falsear el recuento o en destruir votos. Llegar al cargo y mantenerse en él son las cosas más importantes en política. Y los candidatos que no están dispuestos a cometer fraude suelen resultar derrotados por los que sí lo están. Dado que normalmente las democracias elaboran infinidad de maneras de dificultar el fraude, los políticos que ocupan el poder en las democracias han innovado una infinidad de medios totalmente legales para asegurarse las victorias electorales y la permanencia en el mando.

Una estrategia antiintuitiva seguida por los líderes consiste en dar alas a otros competidores. Este es el motivo de que en algunos Estados existan muchos partidos políticos aunque en realidad solo haya uno que gane. La sabiduría convencional sobre el sistema bipartidista de Estados Unidos nos dice que los partidos marginales permiten un gobierno más vibrante y receptivo. Pero aun en los Estados multipartidistas hay siempre unos partidos dominantes: debemos preguntarnos si esos partidos dominantes permitirían existir al partido marginal si de un modo u otro no estuviera sirviendo a sus intereses.

El Parlamento y la presidencia de Tanzania están controlados de manera perenne por el partido Chama Cha Mapinduzi

(CCM), aunque hay nada menos que diecisiete partidos que de forma rutinaria compiten en las elecciones libres y limpias del país. Lo cierto es que el gobierno del CCM, hasta muy recientemente, ha proporcionado financiación para sus campañas –como podríamos esperar, de una manera opaca– a partidos pequeños, animándolos con ello a competir y a dividir el voto de la oposición. Esto pone más fácil la victoria al CCM, relativamente centrista. Aunque el CCM obtiene un gran porcentaje de votos, lo único que *necesita* es obtener, en la mitad de las circunscripciones parlamentarias, un sufragio más que el segundo partido más votado. Esto viene a significar que el CCM *necesita* mucho menos del 10% en la mayoría de los distritos. El número de seguidores que necesita un partido afecta al tipo de políticas que lleva a la práctica. En las circunscripciones de Tanzania donde un partido de la oposición consigue muchos votos, el CCM necesita apelar a muchos votantes, y por ello, generalmente, proporciona mejor asistencia sanitaria, educación y servicios. En las circunscripciones donde el CCM necesita menos votos son más comunes las transferencias en efectivo, como vales para fertilizante subvencionado[13].

Las democracias multipartidistas ofrecen un medio similar para que uno o dos partidos dominen los gobiernos; así sucede en democracias desde Botswana a Japón e Israel. Representar al pueblo supone algo más que simplemente permitirle votar, aun cuando la votación se realice honestamente.

Otro medio a través del cual los dirigentes reducen el número de personas de las que dependen son los escaños reservados a minorías infrarrepresentadas. Estas medidas se presentan como encaminadas a otorgar poder a esas minorías, ya se trate de las mujeres o de los miembros de una determinada casta o religión. En realidad otorgan poder a los dirigentes. El que un candidato sea elegido por un pequeño subconjunto de la población reduce el número de esenciales requerido para conservar el poder. En un nivel muy básico, la victoria electoral en un sistema parlamentario bipartidista requiere el apoyo de la mitad de la gente en la mitad de los distritos, es decir, en principio, el 25% de los votantes. Supongamos que el 10% de los escaños estuvieran reservados para ser elegidos por un grupo específico que resulta que está concentrado geográficamente (como los votantes gays en el barrio de Castro que hemos visto al contar cómo fue elegido Harvey Milk en San Francisco). Para conservar la mitad de los escaños del Parlamento, el partido en el poder necesita

mantener solo el 40% de los escaños del distrito, lo que se consigue fácilmente solo con quedar justo por encima del 22% de los votos. De este modo, centrándose en distritos en los cuales domina la minoría que se privilegia, un partido puede reducir en un 12% el número de votos que le hace falta.

Los cargos delegados también hacen más fácil la formación de una coalición pequeña. Examinemos el Parlamento de Tanzania, el Bunge. Hay 232 escaños directamente elegidos, 75 escaños reservados a mujeres, que son nominadas por los partidos en proporción al número de escaños que obtienen en las elecciones, y 5 escaños designados por la Asamblea de Zanzíbar (Zanzíbar es una bella isla frente a la costa de Tanganika; en 1964 se unió a esta para formar Tanzania). Además, el presidente nombra a los diez miembros del gabinete y a un fiscal general para prestar servicio en el Parlamento. Esto arroja un total de 323 escaños; el presidente necesita 162 de ellos para controlar el Bunge. Dado que él nombra 11 y que el CCM tiene su base regional en Zanzíbar, ya controla 16 escaños. Si el CCM obtiene 111 escaños por elección, controla el Parlamento. Esto es, 111 escaños directamente elegidos, 16 escaños por nombramiento y 35 de los destinados a mujeres designadas (75 escaños x 111/232). El CCM necesita bastante menos de la mitad de los escaños de elección directa. Y, como ya hemos visto, financiando numerosos partidos de oposición, el CCM puede conseguir muchos escaños con menos de un 10% de los votos. En la práctica, el presidente controla casi todos los nombramientos de mujeres y suele designar a mujeres que carecen de una base de apoyo independiente. Lo cierto es que pocas mujeres ganan las elecciones directas al Parlamento de Tanzania.

Aunque Tanzania tiene elecciones libres y limpias, la realidad es que el CCM puede conservar el poder con nada más que el 5% de los votos. Por supuesto, en la mayoría de los distritos logra mucho más apoyo porque los políticos encuentran maneras imaginativas de incentivar a los votantes. Una de ellas es la creación de bloques de votación[14].

La votación en bloque

La votación en bloque es un rasgo habitual de muchas democracias en ciernes. Fue asimismo la norma bajo el aparato de los

partidos en las grandes ciudades estadounidenses. Por ejemplo, bajo la influencia de Tammany Hall, barrios neoyorquinos enteros acudían a votar por el Partido Demócrata. Muchos de los distritos electorales de la India han seguido una pauta similar al viejo Tammany Hall. Es decir, un pequeño grupo de notables locales o caciques de pueblo pueden controlar el voto de su comunidad y obtener a cambio grandes recompensas para ellos mismos.

Durante el tiempo que pasó haciendo trabajo de campo en la India, en 1969-1970, Bueno de Mesquita observó de primera mano cómo la búsqueda del poder, combinada con la influencia de unos bloques de poder, socavaba cualquier idea de ceñirse a unos principios políticos que no fueran los de ganar y obtener sobornos.

Los notables de pueblos y ciudades, y de hecho en todos los niveles gubernamentales altos y bajos de los estados de la India, prometían a un determinado partido el apoyo de aquellos sobre quienes tenían autoridad. A cambio recibían beneficios y privilegios. Por lo general, todos los clientes de estos «patrones» seguían el ejemplo de su patrón y votaban por el partido designado. Lo más fascinante es que las filiaciones entre votantes y partidos no tenían pies ni cabeza desde el punto de vista de la ideología. Por ejemplo, en Uttar Pradesh, el estado más populoso de la India, el Partido Swatantra, anticomunista y partidario del libre mercado; el Partido Jana Sangh, socialmente conservador y anticomunista, y el Partido Comunista de la India formaron un gobierno de coalición tras las elecciones de 1967. Y se hizo a pesar de que la dirección del Partido Swatantra había descrito al Partido Comunista de la India como «el enemigo público número uno». ¿Qué tenían estos partidos en común? Únicamente su deseo de hacer causa común y derrotar al Partido del Congreso para disfrutar de los beneficios del poder. Este tipo de estrategia, consistente en formar una coalición de extraños compañeros de cama, fue endémica en toda la India durante largo tiempo[15].

El caso más flagrante de descarado oportunismo fue tal vez el que ocurrió en el estado de Bihar. Formaron gobierno unos partidos políticamente dispares, a base de ganarse el favor del rajá de Ramgarh. El rajá, propietario de buena parte de los intereses mineros de Bihar, cambiaba de partido cada pocos meses, haciendo caer –y subir– gobiernos de coalición. Cada vez que

cambiaba, recogía cuantiosos beneficios privados para sí mismo y para sus seguidores, incluyendo la absolución de acusaciones penales que pesaban sobre él. Como informó el periódico *The Patriot* el 26 de junio de 1968, después de una de las numerosas veces que el rajá se pasó a una coalición alternativa, «el rajá, que había sido capaz de obtener estas condiciones del señor Mahamaya Prasad [el exjefe de Gobierno de Bihar], supuso que podía exigir al señor Paswan [el nuevo jefe de Gobierno de Bihar] un precio más elevado. Dicho precio era ser viceprimer ministro y quedarse con la cartera de Minas, así como la retirada de los innumerables casos archivados contra él y miembros de su familia por el Gobierno de Bihar»[16]. El rajá entendió que podía manipular su bloque de seguidores para hacer y deshacer gobiernos y, mientras tanto, podía enriquecerse mucho y ayudar un poco a sus partidarios. Esta es en realidad la lección que nos enseña la votación en bloque, ya se funde en vínculos personales en Bihar, la pertenencia a sindicatos entre profesores norteamericanos, clanes tribales en Irak, divisiones lingüísticas en Bélgica o la religión en Irlanda del Norte. Los líderes de los bloques ganan mucho, sus miembros ganan menos y el resto de la sociedad paga sus cuentas.

La votación en bloque toma las instituciones democráticas y las hace aparecer como sociedades anónimas. Todos los votantes o acciones tienen un derecho nominal a votar, pero de hecho todo el poder se halla en unos pocos actores clave que pueden controlar los votos de grandes cantidades de acciones o de un gran número de votos en sus pueblos. La votación en bloque hace que los sistemas democráticos con coaliciones grandes funcionen como si fuesen autocráticos, pues dan lugar a que el número de influyentes –es decir, la gente cuyas decisiones verdaderamente importan– sea mucho menor que el selectorado nominal, formado por el resto de los votantes. Dada la relevancia de este aspecto de la victoria electoral, debemos explorar cómo lo hacen los políticos.

El planteamiento tradicional ha consistido en tratar las democracias emergentes como sistemas clientelares en los cuales los políticos entregan pequeños sobornos a votantes individuales. Por ejemplo, el *New York Times* informaba el 17 de septiembre de 2010, en un artículo titulado «Los votos afganos se compran baratos, y muchas veces a granel», que el precio típico que se pagaba por el apoyo de un votante afgano estaba en torno a los

cinco o seis dólares. Pero el artículo hacía notar también que, de todos modos, el extendido fraude electoral hacía probablemente innecesaria la compra de votos.

La explicación de los resultados electorales fraudulentos que se basa en la compra de votos a cambio de patrocinio es sencilla, pero también incompleta. En primer lugar, los partidos no sobornan a bastante gente, y, en segundo lugar, cuando están en la cabina, los votantes pueden no cumplir lo acordado. Históricamente, los partidos imprimían sus propias papeletas. Por ejemplo, tu partido puede imprimir una papeleta en papel rosa. De esta manera, los representantes de los partidos podían comprobar que quienes aceptaban sobornos votaban con papeletas rosa. Aunque podríamos llenar un libro entero con los trucos utilizados por los partidos para hacer un seguimiento de las decisiones de votación, la realidad es que lo probable hoy es que el voto sea anónimo, al menos en las verdaderas democracias.

Sobornar votantes funciona mucho mejor en el nivel del bloque. Imaginemos que hay solo tres pueblos, y supongamos que un partido, llamémoslo partido A, negocia con notables de la comunidad en esos pueblos y les hace la siguiente oferta: si el partido A gana, construirá un nuevo hospital (o una carretera, o recogerá la basura, o enviará patrullas de policía, o quitará la nieve, etc.) en el que más apoyo le preste de los tres pueblos. Una vez el notable de un pueblo se declara a favor del partido A, poco pueden hacer los votantes de ese pueblo más que apoyar al partido A, aunque no les guste. La realidad es que hay tantos votantes que la posibilidad de que un voto individual importe es intrascendente. Es más, los votantes son mucho más influyentes en lo que se refiere a dónde se construye el hospital o a qué calles se limpian que a quién va a ganar las elecciones. Para ver por qué es así, examinemos el caso en el que dos o tres de los notables de los pueblos se declararan a favor del partido A y la mayoría de los votantes de esos pueblos los secundasen.

Consideremos los incentivos de un votante individual. Puesto que al menos dos de los tres pueblos se han pronunciado a favor del partido A, es poco probable que un partido alternativo gane, de modo que un voto individual tiene escasa influencia en el resultado electoral. Votar por el partido B es perder el tiempo. Sin embargo, el votante podría influir en dónde se construye yendo

a votar por A. Si todos los demás respaldan a A pero ese votante no, entonces su pueblo da un voto menos a A que otro pueblo y así sale perdiendo con el hospital. Si vota por A, su pueblo hace un intento de conseguir el hospital. En el caso extremo de que absolutamente todo el mundo vote por el partido A, nuestro votante perdería una tercera oportunidad de conseguir el hospital en su pueblo si no votara por el partido A. Los votantes tienen poco incentivo, salvo secundar a los notables de su pueblo.

Al recompensar a unos grupos de apoyo más que a otros, los votantes individuales tienen motivaciones para adherirse a la elección de su líder de grupo, ya sea el notable de una aldea, un organizador de distrito, un líder religioso o un dirigente sindical. Las decisiones reales las toman los líderes de grupo que controlan bloques de votos. Son los verdaderos influyentes. Por tanto no es de sorprender que lo habitual sea que las recompensas fluyan a través de ellos, para que puedan sacar tajada, en vez de ir directamente a la gente. Milton Rakove describe el proceso del reparto de remuneraciones a diferentes grupos étnicos bajo el aparato del partido del alcalde Richard Daley en Chicago, a comienzos de los setenta: «El aparato coopta a aquellos líderes emergentes de las comunidades negra e hispana que estén dispuestos a colaborar, reasigna incentivos y prerrogativas a los negros e hispanos, quitándoselos a grupos étnicos como los judíos y los alemanes, que no apoyan al aparato con tanta lealtad como sus padres»[17].

Desde luego, los líderes pueden usar el palo además de la zanahoria. Lee Kuan Yew gobernó Singapur desde 1959 hasta 1990, lo cual lo convierte, según creemos, en el primer ministro que más tiempo ha permanecido en el cargo en lugar alguno. Su partido, el Partido de Acción Popular (PAP), dominó las elecciones, y ese dominio se vio reforzado por la asignación de viviendas sociales, de la que depende la mayor parte de la gente en Singapur. A los barrios que no daban su voto al PAP cuando llegaban las elecciones se les dejaba de proporcionar vivienda y se les retiraba la concedida[18]. En Zimbabwe, Robert Mugabe dio un paso más. En una operación denominada Murambatsvina (Operación Sacar la Basura), utilizó excavadoras para demoler las casas y mercados de los barrios que no le apoyaron en las elecciones de 2005.

La propiedad de una sociedad anónima funciona de la misma manera que la votación en bloque. Podríamos conservar

nuestras acciones a nuestro nombre y votar en las reuniones de accionistas. Sin embargo, salvo por lo que se refiere a unos pocos accionistas muy ricos, nuestros votos son intrascendentes y acudir resulta oneroso. Por tanto, mantenemos las acciones a través de fondos de inversiones y pensiones (hay razones fiscales y administrativas para ello, pero hay que pensar además quién tiene incentivos para presionar a favor de estas regulaciones). Estos inversores institucionales, como los notables de los pueblos, son lo bastante influyentes como para que los CEO traten de ganarse su apoyo. Pero es mucho más barato comprar la lealtad del inversor institucional con beneficios privados, como pagos a los miembros del consejo de administración, que recompensar con grandes rendimientos accionariales a todos los pequeños inversores a los que este representa.

Así pues, ¿qué puede hacer un político cuando las elecciones son justas y aumenta el riesgo de salir derrotado en ellas? Cuando quien ocupa el poder corre peligro de sufrir una derrota electoral, siempre puede mitigar ese peligro rehaciendo los límites de la circunscripción para excluir a los votantes de la oposición. Es decir, se puede manipular el distrito, aunque esta oportunidad solo se presenta de vez en cuando, de modo que puede llegar demasiado tarde para salvar a un titular impopular. Estas prácticas manipuladoras han dado lugar a que las posibilidades de no salir reelegido para un escaño del Congreso de Estados Unidos no sean muy diferentes de las que tienen de ser derrotados los miembros del Soviet Supremo en el régimen de partido único de la Unión Soviética. Y aunque la manipulación casi asegura la reelección, también tiene contentos a los votantes de un distrito electoral. Después de todo, la manipulación significa que consiguen al candidato que prefiere una mayoría en el distrito. Si la manipulación no es posible, se pueden instituir cambios en las normas, tales como prohibir las concentraciones –en nombre, por supuesto, de la seguridad pública.

Echemos un vistazo al mapa del 3.er distrito de Maryland para las elecciones al Congreso, en la Figura 3.1. ¿Hace falta decir algo más acerca de por qué, en muchos distritos, siempre gana un partido?

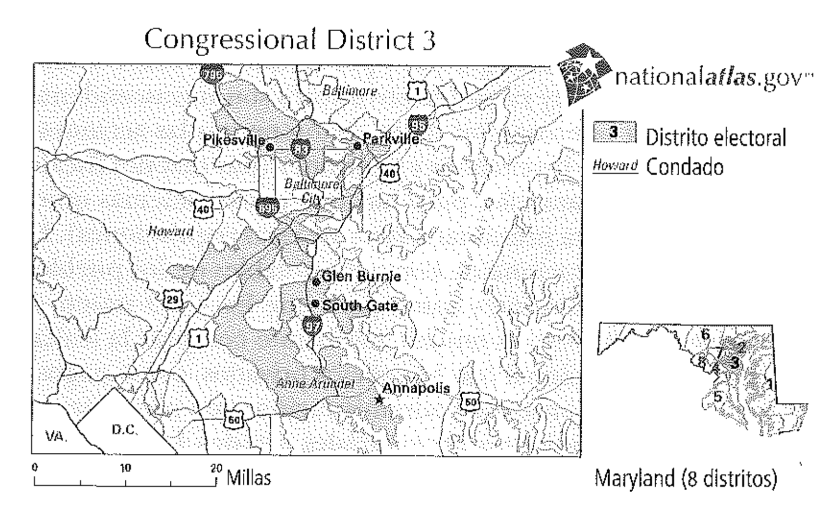


Figura 3.1. Maryland, 3.er distrito para las elecciones al Congreso

La supervivencia del líder

Formar una coalición pequeña es clave para la supervivencia. Cuanto menor sea el número de personas con las cuales está en deuda un líder, más fácil le resulta mantenerse en el cargo. Tanto los autócratas como los demócratas tratan de escoger partidarios. Sigue siendo muy difícil medir con exactitud el tamaño de las coaliciones. Sin embargo, si clasificamos los sistemas políticos en los grandes grupos de autocracia y democracia podemos comparar la supervivencia de distintos dirigentes políticos.

La Figura 3.2 examina el riesgo que tiene para los demócratas y para los autócratas el ser reemplazado, según los diferentes periodos de tiempo que llevan ya en el cargo. Como media, por ejemplo, los demócratas que llegan a los seis meses en el puesto tienen aproximadamente un 43% de posibilidades de estar fuera al final de su segundo año; los autócratas tienen solo un 29% de posibilidades de ser destituidos en el mismo periodo de tiempo[19]. Llegando a los diez años, los demócratas tienen el triple de probabilidades de ser reemplazados que sus homólogos autócratas con sus pequeñas coaliciones.

No obstante, en estas sencillas comparaciones falta un interesante e importante detalle. Aunque los autócratas sobreviven más tiempo, les resulta particularmente difícil sobrevivir a su primer periodo en el cargo. Durante su primer medio año tienen casi

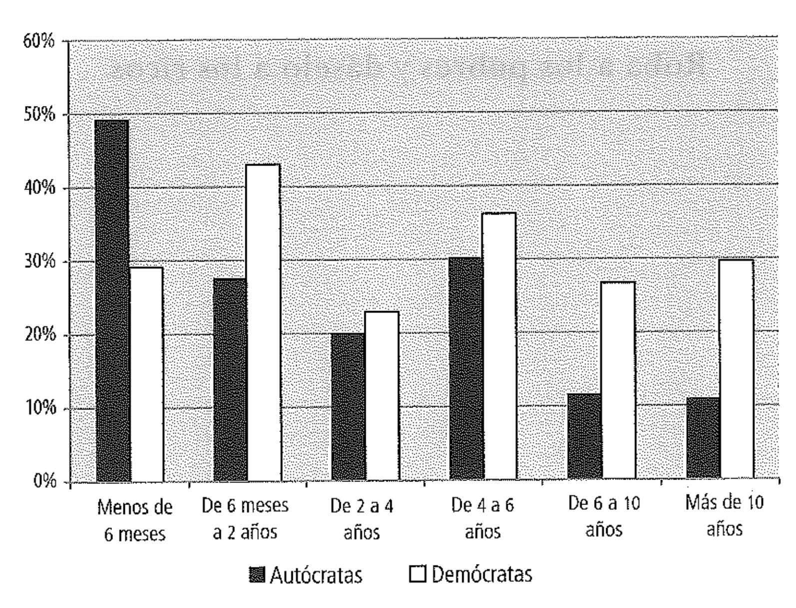


Figura 3.2. Riesgo de destitución según el tipo de gobierno

el doble de probabilidades de ser depuestos que sus homólogos. Sin embargo, si sobreviven a estos turbulentos meses tienen una probabilidad mucho mayor que los demócratas de continuar en el poder. Esos primeros meses son difíciles porque todavía no han averiguado dónde está el dinero y por tanto constituyen fuentes de riqueza poco fiables para su coalición, y aún tienen que averiguar qué apoyos necesitan realmente y a quién pueden echar de su coalición de transición. Pero una vez los autócratas han reestructurado y purgado a sus oponentes, la supervivencia deviene más fácil. Los demócratas, por el contrario, están constantemente comprometidos en una batalla por las mejores ideas políticas para tener contentas a sus amplias circunscripciones. Como consecuencia, aunque los demócratas sobreviven con más facilidad a los primeros meses en el cargo (tienen una luna de miel), la perpetua búsqueda de buenas políticas les pasa factura, y hasta tal punto que solo el 4% de los demócratas resiste en el cargo diez años o más. Un líder listo echa a algunos seguidores iniciales y los reemplaza por otros más fiables y baratos. Pero, con independencia de cuántos amigos y partidarios meta en la coalición, no seguirán siéndole leales a menos que los recompense. Y, como vamos a ver en el siguiente capítulo, las recompensas salen caras.

4
Roba a los pobres y dáselo a los ricos

Tanto si vas a mandar en el Imperio otomano, en una corporación o en Liberia, controlar el flujo de fondos es esencial para comprar apoyos. No obstante, una vez que has vaciado los cofres estatales o corporativos sobornando a tus partidarios esenciales y a sus sustitutos, si es necesario, debes contar con un desafío enteramente nuevo: *volver a llenar* el tesoro. Si un líder no puede encontrar una fuente de ingresos fiable, es solo cuestión de tiempo que otro ofrezca a los partidarios de aquel unas recompensas mayores que las que él puede ofrecerles.

El dinero es fundamental para todo el que quiera dirigir cualquier organización. Sin su parte en las recompensas estatales, casi nadie continuará mucho tiempo al lado del que está en el poder. El liberiano Prince Johnson lo sabía cuando torturó a Samuel Doe, preguntándole el número de las cuentas bancarias donde estaba escondido el tesoro del Estado. Sin obtener la respuesta a su pregunta, Johnson no podía hacerse con el poder. De hecho, ni él ni Charles Taylor, su rival en la insurgencia, pudieron conseguir los suficientes ingresos estatales para comprar el control del Gobierno de Liberia inmediatamente después de derrocar a Doe. El resultado final fue que Doe murió bajo la tortura de Prince Johnson sin contestar a su pregunta y la situación en Liberia degeneró en guerra civil. Cada facción pudo extraer suficientes recursos para comprar apoyos en una pequeña región, pero nadie pudo controlar el Estado en su totalidad.

El proceso sucesorio en el Imperio otomano es otra ilustración del mismo punto. A la muerte de su padre, los príncipes otomanos acudían a toda prisa desde sus provincias para apode-

rarse del tesoro, comprar la lealtad del ejército y mandar estrangular a todos sus posibles rivales (que, por cierto, eran sus hermanos). El que primero lograra el control sobre el dinero sería probablemente el que ganara. Si ninguno de los hijos triunfaba arrebatando limpiamente el tesoro del dominio de sus hermanos, ninguno podría reunir los necesarios ingresos para pagar a sus partidarios. El resultado, como en Liberia, era la guerra civil.

«Saber dónde está el dinero» es especialmente importante en las autocracias... y especialmente difícil. Estos sistemas están envueltos en el secretismo. Hay que pagar a los seguidores pero no hay cuentas precisas que detallen las reservas y los flujos de riqueza. Desde luego, esta falta de transparencia es deliberada[1]. De este modo, una contabilidad caótica se convierte en una especie de póliza de seguros: se vuelve mucho más difícil que un rival prometa pagar a los seguidores si no puede igualar los sobornos existentes, o ni siquiera echar mano al dinero. Lo que es más, el secretismo no solo proporciona una póliza de seguros contra los rivales: también mantiene a los partidarios en la inopia por lo que respecta a lo que están obteniendo los otros partidarios. Cualquiera que haya intentado leer los informes anuales de una sociedad anónima se dará cuenta enseguida de que es una costumbre inducida por la dependencia de una coalición ganadora pequeña. En el entorno corporativo hay opacidad, a pesar de que es preciso satisfacer estrictas regulaciones y criterios de responsabilidad. El secretismo garantiza que todos consigan el trato que puedan negociar sin saber cuánto podría costar reemplazarlos. Así, el precio de cada partidario se mantiene lo más bajo posible, y pobre del seguidor al que descubran tratando de coordinarse con los demás miembros de la coalición para elevar sus respectivos precios.

Como veíamos al final del capítulo anterior, es muy difícil que los autócratas sobrevivan a sus primeros meses en el puesto. El buen gobierno es un lujo que no pueden permitirse en un momento en el que tienen que pelear para encontrar ingresos. No es ninguna sorpresa, pues, que con tanta frecuencia seamos testigos de saqueos, confiscaciones, exacciones, liquidaciones y, quizá irónicamente, pasajeras reformas liberales puestas en marcha por aspirantes a dictadores, conscientes de que a un demócrata que proporcione bienes públicos le resulta más fácil sobrevivir en esos primeros meses que a un autócrata. Por eso, en la época inmediatamente posterior a una transición de lide-

razgo vemos a unos pocos dirigentes nuevos actuar como si la gente les importara, y a muchos dirigentes nuevos apoderarse de la riqueza y las propiedades de la gente. Estas confiscaciones de propiedades podrían perjudicar a los ingresos a largo plazo, pero si un líder no encuentra dinero a corto plazo, el largo plazo será problema de otros.

Los demócratas son por lo general lo bastante afortunados para saber dónde está la mayor parte del dinero. Cuando David Cameron se convirtió en primer ministro de Gran Bretaña y Barack Obama en presidente de Estados Unidos, ninguno de los dos tuvo que torturar a su predecesor para encontrar el dinero. Como las democracias tienen tesoros bien organizados y transparentes, su flujo de fondos no es perturbado por la rotación de dirigentes. Hay dos razones para esta transparencia. En primer lugar, como ahora pasaremos a explorar, para los líderes democráticos la mejor manera de impulsar su supervivencia es valerse de políticas de gobierno abierto. En segundo lugar, la proporción de los ingresos procedentes de los impuestos de las personas que trabajan suele ser mayor en las democracias que en las autocracias. Estos impuestos deben recaudarse de una manera clara y transparente, ya que es tan seguro que los dirigentes necesitan dinero como que sus electores quieren eludir los impuestos.

Los impuestos

Todos aborrecemos los impuestos y hacemos gala de una impresionante imaginación a la hora de buscar maneras de eludirlos. Sin embargo, a los dirigentes les encantan… siempre y cuando no tengan que pagarlos. Ser un dictador puede ser un empleo estupendo, pero también puede ser terriblemente estresante, sobre todo si el dinero anda escaso. Los impuestos son uno de los grandes antídotos contra el estrés para los jefes de gobierno. Los impuestos, al fin y al cabo, generan unas rentas muy necesarias, que luego pueden recompensar a los seguidores. Como principio general, los líderes siempre quieren subir los impuestos. Esto les proporciona más recursos con que remunerar a sus seguidores y, no hay que olvidarlo, a sí mismos. Con todo, les resultará difícil subirlos impunemente.

Los dirigentes se enfrentan a tres limitaciones por lo que se refiere a cuánto dinero pueden sacar a sus súbditos. En primer

lugar, los impuestos hacen que la gente trabaje menos. En segundo lugar, parte del gravamen impositivo recaerá inevitablemente sobre los partidarios esenciales del líder (en general, la primera limitación afecta a los impuestos en las autocracias, y la segunda establece la frontera en las democracias). La tercera consideración es que la recaudación de impuestos requiere pericia y recursos; los costes que conlleva limitan lo que los dirigentes pueden obtener y determinan la elección de métodos impositivos.

La primera y más frecuente queja sobre los impuestos es que son disuasorios para el trabajo, la empresa y la inversión. Esto es cierto. Es poco probable que la gente trabaje con el mismo celo para meter dinero en las arcas del Estado que para metérselo en el bolsillo. Con frecuencia, a los economistas les gusta hablar de los impuestos y de la actividad económica en términos de tartas: cuando los impuestos son bajos, dicen, la gente trabaja mucho para que la tarta sea más grande, pero el gobierno solo consigue un trozo pequeño de la tarta. Cuando el gobierno sube los impuestos, su porción de la tarta aumenta pero la gente empieza a trabajar menos, de modo que el tamaño de la tarta entera se reduce. Si el gobierno fija unos tipos impositivos extremadamente bajos o extremadamente altos, su parte se aproxima a cero. En el primer caso obtiene muy poco de una tarta grande; en el segundo, apenas hay tarta porque casi nadie trabaja. En algún punto entre los dos extremos hay un tipo de gravamen ideal que genera los máximos ingresos que el Estado puede obtener vía impuestos. Cuál es ese tipo ideal es algo que depende del tamaño exacto de la coalición ganadora. Esta, de hecho, es una de las muchas razones por las cuales es más útil hablar de las organizaciones desde el punto de vista del número de esenciales de los que dependen que hablar de ideas imprecisas como autocracia o democracia. La regla general es que cuanto más grande es el grupo de esenciales más bajo es el tipo de gravamen. Dicho esto volvemos al vocabulario, menos preciso, de autocracia y democracia, pero teniendo siempre presente que en realidad nos estamos refiriendo a coaliciones más pequeñas o más grandes.

El objetivo de los autócratas es una tasa que optimice los ingresos. Quieren todo el dinero posible para ellos y para sus compinches. Por el contrario, el buen gobierno prescribe que los impuestos se recauden solo para pagar cosas que el mercado no es capaz de suministrar, como la defensa nacional y los grandes proyectos de infraestructuras. Por lo tanto, recaudar relativa-

mente poco vía impuestos anima a la gente a llevar una vida más productiva, creando una tarta más grande. Los demócratas se acercan más que los autócratas a este ideal de buen gobierno, pero también gravan en exceso. El eje de la *reaganomics*, el plan económico del presidente norteamericano Ronald Reagan (1981-1989), era que los impuestos en Estados Unidos estaban en la práctica por encima de este nivel de ingresos optimizador. Reduciendo los impuestos, argumentaba, la gente haría tanto trabajo extra que las rentas del gobierno aumentarían. Es decir, una parte más pequeña de una tarta más grande sería mayor que una parte más grande de una tarta más pequeña. Esta política de «todos ganan» resultó popular, y por esa razón vuelven a estar en boga afirmaciones semejantes. Por supuesto, las cosas no funcionaron exactamente así.

Hasta cierto punto, Reagan estaba en lo cierto: unos impuestos más bajos estimularon a la gente a trabajar y así la tarta creció. Sin embargo –esto es fundamental–, en las democracias la verdadera limitación del nivel de impuestos es lo dispuesta que esté la coalición a soportar impuestos. Dado que los impuestos no eran antes tan altos como para aplastar el celo emprendedor, no se produjo un cambio muy apreciable como consecuencia de las rebajas fiscales de Reagan. La tarta creció un poco, pero no tanto como para que las rentas públicas aumentaran.

Hoy, el ala del Partido Republicano constituida por el Tea Party pretende volver a poner en práctica unas políticas de reducciones fiscales similares a las de Reagan. Como él, argumentan que estas reducciones harán crecer la economía. La lección del éxito electoral del movimiento Tea Party en 2010 es que a la gente no le gusta pagar impuestos. Los políticos que suben o incluso mantienen los tipos tal como están ahora son políticamente vulnerables, pero también lo son los que no implementan las políticas que desea su coalición. Ahí está el problema. Es muy posible que reducir impuestos, aunque aumente el tamaño de la tarta económica, no logre hacerla lo bastante grande para generar más riqueza y unas políticas gubernamentales más eficaces. La cuestión es y tiene que ser siempre el grado en que la distribución de la riqueza del sector privado, eficiente pero desigual, supera a unos programas gubernamentales económicos más igualitarios, menos eficientes pero populares.

Gobernar tiene que ver con mantenerse en el poder, no con el buen gobierno. Con esta finalidad, los dirigentes compran

apoyos recompensando a sus partidarios esenciales por encima de otros. Los impuestos desempeñan un doble papel en la generación de esta clase de lealtad. En primer lugar, proporcionan a los líderes los recursos necesarios para enriquecer a sus seguidores más esenciales. En segundo lugar, reducen el bienestar de quienes están fuera de la coalición. Los impuestos, sobre todo en los escenarios de coalición pequeña, redistribuyen la riqueza, que pasa de quienes están fuera de la coalición (los pobres) a quienes están dentro (los ricos). Los sistemas de coalición pequeña demuestran ampliamente este principio, pues en ellos hay unos que son ricos precisamente porque están en la coalición ganadora y otros que son pobres porque no están en ella. Phillip Chiyangwa, un protegido de Robert Mugabe en Zimbabwe, lo dijo sin rodeos: «Soy rico porque pertenezco a Zanu-PF [el partido en el poder, el de Mugabe]»[2]. Cuando cambia la coalición, cambia también quién es rico y quién es pobre.

No es que Zimbabwe sea un caso aislado. Robert Bates, catedrático de Ciencias del Gobierno en la Universidad de Harvard, ha descrito el vínculo entre riqueza y apoyo político en Kenia:

> Recuerdo que estuve trabajando en Kenia occidental poco después de que Daniel Arap Moi sucediera a Jomo Kenyatta como presidente del país. Al cambiar el poder cambió la suerte de los políticos de élite. Cruzando en coche las tierras altas veía letreros en las entradas de las granjas, escritos con gruesos trazos, en los que se anunciaban subastas de ganado, maquinaria agrícola, edificios y tierras. Una vez caídos en desgracia, los políticos vieron cancelados o reclamados sus préstamos, retirados sus subsidios, o expuestas a la competencia sus líneas de negocio, antes protegidas por el Estado. A algunos de los que yo había visto en los hoteles de Nairobi, con aire próspero y satisfecho, me los encontraba ahora en bares rurales, flacos y aprensivos al contemplar la magnitud del revés sufrido[3].

No hace falta decir que la gente quiere gozar de prosperidad y estar satisfecha, y no flaca y aprensiva. Por eso se mantiene leal. Una presión fiscal elevada acentúa las diferencias entre ser rico y ser pobre: entre estar dentro y estar fuera de la coalición. Al mismo tiempo, los ingresos resultantes financian prebendas para la minoría afortunada, dejando poco para todos los demás. Además, la miseria que estos impuestos tan altos infligen a la

población general hace aún más valioso el formar parte de la coalición. Al temer la exclusión y la pobreza bajo otros dirigentes, los seguidores son mucho más leales. Harán cualquier cosa para conservar lo que tienen y para seguir cosechando beneficios. Gerard Padró i Miquel, de la London School of Economics, ha demostrado que los dirigentes de numerosas naciones africanas exigen impuestos «demasiado» elevados (es decir, por encima del punto en que se genera el máximo de ingresos) y luego dan un vuelco y conceden subsidios a grupos escogidos. Esto puede ser una locura en lo económico, pero también es una genialidad en lo político[4].

Los demócratas también imponen gravámenes elevados, y por las mismas razones que los autócratas: conceden subsidios a grupos que los apoyan en las urnas a expensas de aquellos que se les oponen. Veremos por ejemplo que, en Estados Unidos, demócratas y republicanos utilizan los impuestos cuando pueden redistribuir la riqueza quitándosela a sus oponentes para dársela a sus partidarios. Así pues, los gobiernos de las democracias también tienen apetito de impuestos, pero no pueden satisfacer ese apetito en la medida en que lo hacen los autócratas. Un autócrata, al ser pequeño el número de sus partidarios esenciales, puede compensarlos fácilmente por la presión fiscal que soportan. Un demócrata no tiene esta opción porque el número de sus partidarios es muy grande. Los tipos de gravamen, por lo tanto, están limitados por la necesidad de ofrecer a los miembros de la coalición una posición económica mejor que la que pueden esperar de otros dirigentes. En plena campaña electoral, el presidente de Estados Unidos George W. Bush dijo al pueblo americano: «Leedme los labios: no habrá nuevos impuestos». Sin embargo, los déficits presupuestarios lo obligaron a pelear por conseguir ingresos. El resultado fue más impuestos. Solo dieciocho meses antes de esto, tras la Primera Guerra del Golfo, Bush había aprobado unos tipos de más del 90%. Pero una economía en declive y el romper su promesa acerca de los impuestos lo llevaron a la derrota en las elecciones de 1992. Aunque todos los líderes quieren generar rentas con las que recompensar a sus partidarios, los titulares democráticos se ven constreñidos a mantener los impuestos relativamente bajos. Un demócrata impone gravámenes por encima del mínimo de buen gobierno, pero no eleva los impuestos hasta el punto de optimización de las rentas propio de los autócratas.



Figura 4.1. Recaudación de impuestos en México y democratización

La relación entre la modalidad de régimen y la carga fiscal puede verse en la historia reciente de México. Las primeras elecciones libres mexicanas se celebraron en 1994; y el partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió a nivel nacional por primera vez en 2000. Como puede verse en la Figura 4.1, el inicio de las elecciones competitivas (y de la democratización) marca el comienzo del descenso de las rentas gubernamentales como porcentaje del producto interior bruto (PIB). Conforme aumentaba el tamaño de la coalición ganadora, los tipos de gravamen disminuían, exactamente lo que sucede cuando los políticos necesitan ganarse el favor de muchos y no de pocos. Por ejemplo, el tipo marginal más alto en 1979, con el PRI dominando con firmeza, era del 55%. Conforme el poder unipartidista del PRI se debilitaba, bajaban los tipos. Para el año 2000, marcando las primeras elecciones presidenciales verdaderamente libres y competitivas, el tipo impositivo más alto era del 40%[5].

A los miembros de la pequeña coalición de cualquier autócrata también les desagrada pagar impuestos, pero aprueban gustosos una elevada presión fiscal cuando esos impuestos son utilizados para canalizar una gran riqueza hacia ellos. Este fue justo el caso de Bell, California. El administrador municipal Robert

Rizzo elevó los impuestos sobre la propiedad. El Ayuntamiento podría haber impedido estos aumentos, pero, de haberlo hecho, el municipio no habría podido pagar sus infladas tarifas de asesoría. Imaginemos, para simplificar las cosas, que la coalición de Rizzo estuviera compuesta por el 1% de los 36.000 residentes de Bell. Por cada dólar de aumento en impuestos por persona, Rizzo habría tenido hasta 100 dólares de servicios y pagos que podría transferir a cada miembro de la coalición. Si su coalición estuviera formada por la mitad de los residentes de Bell, cada dólar de aumento en impuestos habría producido solo 2 dólares por miembro de la coalición para transferencias y servicios. Es fácil ver por qué la coalición preferiría refrendar impuestos más altos en la primera situación que en la segunda.

Sin embargo, a la mayoría de los que vivimos en democracias la idea de que nuestros impuestos son efectivamente más bajos que en otros sistemas nos parece francamente absurda. Si uno vive en la ciudad de Nueva York, como nosotros, paga impuestos federales, estatales y locales (amén del seguro médico y el impuesto sobre las ventas). Si obtiene unos ingresos razonablemente buenos, el impuesto sobre la renta absorbe en torno a un 40% de sus ganancias. Después de pagar los impuestos sobre las ventas, la propiedad y otros, un neoyorquino razonablemente rico habrá pagado más de la mitad de sus ingresos en impuestos, una cifra no precisamente baja. Las democracias europeas, con sus extensas redes de seguridad social y asistencia sanitaria universal, pueden imponer tipos aún más elevados. Por el contrario, algunas autocracias ni siquiera tienen impuesto sobre la renta. Pero la comparación de los tipos medios de gravamen es engañosa.

En los niveles de ingresos sujetos a gravamen en buena parte de las autocracias pobres del mundo, la tasa impositiva en Europa y en Estados Unidos es cero. Tenemos que comparar los impuestos en determinados niveles de ingresos, no de modo general, ya que la mayoría de los sistemas del impuesto sobre la renta están estructurados para ser progresivos, gravando los ingresos más altos con tipos también más altos que los de ingresos inferiores. Si examinamos cuánto hay que pagar en impuestos en un nivel de ingresos dado en diversos países, nos aproximaremos a comparar manzanas con manzanas y naranjas con naranjas. En Estados Unidos, por ejemplo, una pareja con un hijo y unos ingresos por debajo de 32.400 dólares está exenta de pagar

el impuesto sobre la renta. Su sus ingresos fueran, pongamos, 20.000 dólares, *recibirían* 1.000 dólares del Gobierno Federal para ayudarles a mantener a su hijo. En China, una familia con unos ingresos de 32.400 dólares tiene que pagar unos 6.725 dólares del impuesto sobre la renta[6]. Además, aun cuando los tipos nominales sean bajos, las autocracias tienen elevados impuestos implícitos: si uno tiene algo valioso, se lo quedan y ya está[7]. Vale la pena recordar que el hombre más rico de China y el hombre más rico de Rusia están actualmente en la cárcel.

En 2004, Mijaíl Jodorkovsky era el hombre más rico de Rusia y el decimosexto más rico del mundo. Ganó su fortuna con la creación de Yukos, una compañía petrolera nacida de la ola de privatizaciones que hubo en Rusia en 1993. Yukos era la mayor petrolera no estatal del mundo y representaba aproximadamente el 20% de la producción rusa de petróleo. Jodorkovsky, que en un principio era cercano al gobierno, expresó su opinión sobre el gobierno autocrático de Putin y fundó varios partidos políticos de oposición. En 2003 fue detenido por fraude y posteriormente condenado. El gobierno ruso acusó a Yukos de evasión fiscal. Según Yukos, la cantidad reclamada por Rusia a la empresa era considerablemente más elevada que la recaudada de otras petroleras, y en algunos años superaba los ingresos brutos. Estas enormes cargas fiscales hicieron que Yukos fuese a la quiebra. Recientemente, al acabar de cumplir su primera sentencia de ocho años, Jodorkovsky, al parecer todavía considerado un inconveniente por el gobierno ruso, fue sentenciado de nuevo por desfalco y blanqueo de dinero.

A su homólogo chino Huang Guangyu, conocido también como Wong Kwong Yu, no le fue mucho mejor. Tras empezar con solo 500 dólares y un tranvía, creó Gome, la minorista de electricidad más grande de China. Fue clasificado repetidas veces como el individuo más rico de China, hasta que le cayeron catorce años de prisión por soborno. Es probable que fuera culpable, ya que el soborno es moneda corriente en los tratos comerciales chinos. Es asimismo probable que él y otros que han sido acusados de corrupción en China fueran «escogidos por razones políticas»[8].

En las autocracias es una imprudencia ser rico, a menos que sea el gobierno el que lo ha hecho a uno rico. Y si es este el caso, ser leal es importante por encima de cualquier otra cosa. Como hemos observado, es muy posible que Guangyu y Jodorkovsky

fueran hallados culpables de fraude y soborno. Esa es la naturaleza de los negocios en sus respectivos países. Aun así, muchos otros eran sin duda culpables de los mismos delitos y sin embargo siguen libres. Lo que distingue a ambos es que no apoyaron al gobierno y que poseían una enorme riqueza. Los agricultores blancos de Zimbabwe sufren una suerte similar. El gobierno de Robert Mugabe confisca sus tierras. La tapadera para esta confiscación es la redistribución de la tierra entre negros pobres que fueron desposeídos bajo el dominio de la minoría blanca colonial. La realidad es muy diferente. La tierra acaba invariablemente en manos de amigotes, ninguno de los cuales es agricultor. Cuando los nuevos propietarios, también invariablemente, dejan que la tierra quede en desuso, los agricultores pierden sus inversiones, los peones son desahuciados de sus casas y Zimbabwe, antaño un enorme exportador agrícola, pasa hambre. Pero mientras tanto Robert Mugabe continúa en el poder.

Los demócratas son menos inclinados a reescribir las reglas y a confiscar la riqueza. Por tentadoras que sean las rentas extra, se obtienen a costa de perder productividad para las masas. En *El mercader de Venecia* de Shakespeare, la heroína, Porcia, se disfraza de juez y decide en el juicio entre Antonio, que pone su persona como garantía de un préstamo, y Shylock, que exige su libra de la carne de Antonio cuando este no paga a tiempo[9]. Bassanio, amigo de Antonio (y esposo de Porcia), se ofrece varias veces a pagar la deuda, y cuando Shylock se niega, apela a la clemencia del tribunal: «Os suplico por una sola vez que hagáis flaquear la ley ante vuestra autoridad; haced un pequeño mal para realizar un gran bien».

Pero Porcia reconoce la santidad de la ley: «No puede ser; no hay fuerza en Venecia que pueda alterar un decreto establecido; un precedente tal introduciría en el Estado numerosos abusos; eso no puede ser».

Los numerosos mensajes de *El mercader de Venecia* son complicados y controvertidos, pero uno de ellos, tipificado por el pasaje que acabamos de citar (aunque no lo contrario en la demanda por incumplimiento de contrato solo un poco más adelante en la obra de Shakespeare), nos recuerda que el imperio de la ley es esencial para que el comercio prospere. Como deja claro, tanto para Venecia como en general, un examen de las exigencias del comercio tal como se ven en *El mercader de Venecia*: «El contrato no requiere amistad, pero sí un grado de confianza para que

el mercado esté bien regulado o para que las instituciones que hacen respetar los contratos sean convenientemente sólidas»[10].

Los recaudadores de impuestos

Los demócratas necesitan recursos para poder recompensar a su coalición, pero no pueden tomar demasiado o se arriesgan a perder el apoyo de esos mismos partidarios. Preocupaciones similares determinan el modo en que se recaudan los impuestos. Los líderes quieren recaudarlos de una manera «limpia» o por lo menos transparente. Pocos ciudadanos de Estados Unidos considerarían la Dirección General de Tributos (IRS, Internal Revenue Service) como una autoridad fiscal transparente, pero al menos se rige por normas (si bien en enorme cantidad) y las hace respetar una judicatura independiente. En cuanto a todas las normas y excepciones que hacen tan complicado el código tributario estadounidense, son la consecuencia inevitable de que los políticos hagan lo que los políticos inevitablemente hacen: recompensar a sus seguidores a expensas de todos los demás. Este es el motivo de que en el código tributario haya un montón de páginas dedicadas a los agricultores, una coalición fundamental para algunos políticos, que necesitan recibir sus recompensas para que sus senadores y representantes continúen en el poder.

Los autócratas pueden ser menos transparentes. Como hemos visto en el caso de los desafortunados Jodorkovsky y Guangyu, los autócratas agarrarán todo lo que puedan cuando se presente la oportunidad. No obstante, aunque actúen sin la limitación de verse obligados a atender los sentimientos de las personas, se enfrentan con problemas reales en el ámbito de la recaudación tributaria. Los impuestos elevados empujarán inevitablemente a la gente a ocultar su trabajo y sus beneficios. Esto hace difícil controlar sus ingresos. Además, la gran burocracia necesaria para un sistema tributario integral, como el de Estados Unidos, puede resultar prohibitiva por su coste. Para ponerlo en contexto, la Dirección General de Tributos estadounidense gasta unos 38 dólares por persona, o aproximadamente el 0,5% de los ingresos del IRS, para recaudar una media de 7.614 por persona en impuestos[11]. Esto está muy bien en una nación con un PIB per cápita de 46.000 dólares, pero en naciones con ingresos de solo 1.000 dólares anuales este costo de la recaudación ascende-

ría al 23% aproximado de las rentas. Por otro lado, crear una gran burocracia conlleva que un autócrata esté en deuda con quienes la dirigen. La primera regla para quien ostenta un cargo es minimizar el número de personas cuyo apoyo precisa. Para evitar convertirse en esclavos de sus propios recaudadores de impuestos, a menudo los autócratas se valen de los impuestos indirectos. Con los impuestos indirectos, el coste del impuesto se pasa a alguien que no es la persona que lo está pagando. Por ejemplo, los vendedores pasan el coste a los compradores, convirtiendo en indirectos los impuestos sobre las ventas.

Las juntas de comercialización agrícola son un medio indirecto habitual en las autocracias para cobrar tributos a los agricultores pobres. En lo esencial, estas organizaciones están concebidas para desempeñar una función similar a la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea. La PAC garantiza a los agricultores unos precios mínimos para sus productos, con lo cual proporciona un beneficio a los agricultores. En muchas democracias, como en Estados Unidos, las zonas rurales están sobrerrepresentadas electoralmente. Dado el deseo de gobernar con el menor número posible de partidarios, no debe sorprender que los demócratas incluyan con frecuencia a grupos de agricultores en su coalición y los recompensen en consonancia[12].

Por el contrario, en las autocracias los agricultores raras veces son seguidores clave. Las juntas de comercialización agrícola se establecen para explotarlos, no para ayudarlos. Examinemos la Junta de Comercialización del Cacao (CMB, Cocoa Marketing Board) de Ghana. El cacao es la principal exportación agrícola de Ghana. La CMB fija un precio para el cacao –un impuesto implícito– e insiste en que los agricultores vendan todo su cacao a la junta a ese precio, un impuesto indirecto. Luego la junta revende el cacao en los mercados mundiales a un precio *más elevado* y se embolsa la diferencia: «El primer peldaño de la larga escalera de sanguijuelas que se alimentan del sudor de los cultivadores de cacao es la Junta de Comercialización del Cacao»[13]. Estas rentas han constituido una importante fuente de ingresos gubernamentales en Ghana.

Imponer gravámenes a los pobres para pagar a los ricos tiene muchas malas consecuencias económicas, pero suelen ser «a largo plazo», es decir, cuando le toca a otro dirigente. Por ejemplo, en Ghana, exigir impuestos altos a los agricultores tuvo la con-

secuencia a largo plazo de reducir las cosechas. Los agricultores del país, simplemente, dejaron de plantar y cuidar los árboles del cacao. En los años ochenta la producción de cacao se había hundido y los cultivadores trataban de pasar de contrabando a la vecina Costa de Marfil lo poco que cultivaban. Lo prueba un caso tras otro: cuando los impuestos son excesivamente elevados, la gente deja de trabajar o encuentra la manera de eludir la economía formal.

La recaudación de impuestos privatizada

Cuando hasta los impuestos indirectos resultan ser un problema demasiado grande, a veces los autócratas acuden a personas ajenas para que les ayuden a sacar dinero a su pueblo. Para los autócratas y para sus recaudadores de impuestos esto tiene una ventaja y un inconveniente. Las personas contratadas para obtener dinero para el gobierno, al apropiarse de una parte de lo que reúnen, tienen un gran incentivo para quedarse con gran cantidad de ingresos tributarios. Eso es bueno para ellos y para el líder, que recibe el considerable resto no retenido por los recaudadores prudentes. Pero esas personas contratadas para obtener dinero también usan el poder de ese dinero para convertirse en una amenaza para un dirigente, y eso, desde luego, es peligroso para ellos y para quien ocupa el poder.

El Califato fue el Imperio musulmán creado por conquista militar tras la muerte del profeta Mahoma en 632. Rigió buena parte de Oriente Medio, el norte de África y partes de Europa hasta 1258. En la tradición de los romanos, los califas eludían las dificultades técnicas de la recaudación de tributos externalizando totalmente la tarea. Quien recibía la cesión recaudatoria pagaba al tesoro por el derecho a recaudar impuestos en un territorio determinado. Evidentemente, una vez habían pagado el privilegio, estos concesionarios privados sacaban todo lo que podían. Eran notoriamente brutales y andaban siempre buscando maneras ingeniosas de conseguir más. Por ejemplo, exigían el pago en monedas de plata en vez de en cosechas y luego actuaban en connivencia con los comerciantes para fijar los precios. Los que no podían pagar eran castigados o incluso asesinados.

Como es natural, la gente se resistió. Los concesionarios se enfrentaron con el problema permanente de que la gente huía

del país en lugar de pagar sus impuestos sobre la propiedad. Para impedirlo, los concesionarios instituyeron patrullas para comprobar las identidades. Era frecuente tatuar a los no musulmanes u obligarles a llevar una «placa de identificación» con su nombre y dirección para evitar que escaparan[14]. Al principio, algunos de los impuestos recaudados por los concesionarios eran aplicables solo a los no musulmanes. Esto resultó ser un medio muy eficaz, aunque no era del todo lo que se había buscado, de alentar las conversiones religiosas. Al parecer, muchos no musulmanes, dándose cuenta de que podían reducir el alcance de los recaudadores de impuestos haciéndose musulmanes, dejaron a un lado sus creencias religiosas y se convirtieron. En tanto estas conversiones no adquirieron proporciones masivas, los concesionarios se hicieron increíblemente ricos a expensas del ciudadano medio. Cuando la conversión pasó a ser lo habitual, los concesionarios se adaptaron, dejando de excluir a los musulmanes de algunos de los tributos que recaudaban. Y desde el punto de vista del califa garantizaban unos ingresos razonables. El que aterrorizaran a la gente es algo que no tenía importancia política: aquellos agricultores empobrecidos y perseguidos no formaban parte de la coalición ganadora.

Los autócratas pueden evitar las dificultades técnicas de reunir y redistribuir la riqueza autorizando a sus partidarios a recompensarse directamente. Para muchos dirigentes, la corrupción no es algo malo que haya de ser eliminado. Antes bien, es un instrumento político fundamental. Los líderes, implícita y a veces explícitamente, aprueban la corrupción. Efectivamente, otorgan el derecho a extorsionar a los ciudadanos. Ello les evita el quebradero de cabeza administrativo de organizar la tributación y transferir los fondos a sus seguidores. Los hijos de Sadam Husein fueron tristemente célebres por el contrabando que hicieron en los años noventa, cuando Irak estaba sometido a sanciones. Hicieron una fortuna con las sanciones, que estaban concebidas para perjudicar al régimen.

La extracción de recursos naturales

«El petróleo es el excremento del diablo», al menos según Juan Pablo Pérez Alfonzo, un venezolano que fundó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC), el cártel

de la naciones productoras de petróleo. «Dentro de diez años, dentro de veinte años, ya lo veréis: el petróleo nos traerá la ruina.» Y tenía razón.

Como muchos dirigentes han aprendido, el problema de aumentar los ingresos por medio de los impuestos es que hacerlo requiere que la gente trabaje. Si impones gravámenes demasiado agresivos, no proporcionarás un entorno que impulse la actividad económica y la gente no producirá, sencillamente. La verdad es que extraer rentas de la tierra misma ofrece una alternativa conveniente, excluyendo del todo a la gente de la ecuación.

Consideremos el petróleo, por ejemplo. Sale de la tierra tanto si se grava al 0% como al 100%. El trabajo solo representa una pequeña parte del valor de la extracción del petróleo. Esto lo convierte en el sueño de un líder y en la pesadilla de la gente. En un fenómeno muchas veces denominado «la maldición de los recursos», las naciones que poseen recursos naturales de fácil extracción quedan sistemáticamente por detrás de las naciones que carecen de tales recursos[15]. Las naciones ricas en recursos tienen inferior crecimiento económico, son más propensas a las guerras civiles y se vuelven más autocráticas que las pobres en recursos.

Nigeria, la nación más poblada de África, obtuvo la independencia de Gran Bretaña en 1960. En esa época era una nación pobre, pero sus expectativas eran altas. Estas expectativas aumentaron cuando descubrieron petróleo. Se cree que Nigeria posee la décima reserva del mundo. Con la subida de los precios del petróleo durante las crisis de principios y finales de los años setenta, Nigeria se halló rebosante de fondos. Y sin embargo, al comenzar la década de 1980 el país estaba abrumado por la deuda y la pobreza. Desde 1970 hasta 2000, Nigeria había acumulado 350.000 millones de dólares en ingresos procedentes del petróleo[16]. Esto no ha ayudado a la gente. En el transcurso de los mismos años, los ingresos anuales medios per cápita fueron de los 1.113 dólares americanos en 1970 a los 1.084 en 2000, lo que hizo de Nigeria una de las naciones más pobres del planeta, a pesar de su enorme riqueza petrolera. La pobreza también ha aumentado: en 1970, el 36% de los nigerianos vivían con menos; en 2000 esta cifra ha saltado a casi un 70%. Incluso con los dólares inflados de hoy, la mayoría de los nigerianos ganan menos de un dólar diario y los ingresos per cápita han seguido cayendo.

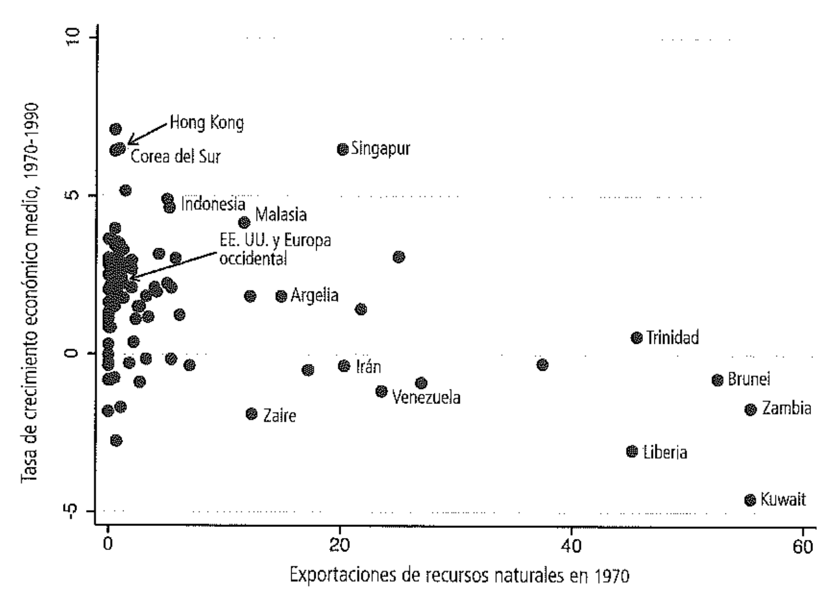


Figura 4.2. Crecimiento y abundancia de recursos naturales, 1970-1990

Ajustados a la inflación, los ingresos están por debajo del nivel que tenían cuando Nigeria se independizó.

Nigeria no es una excepción. La Figura 4.2 permite ver exactamente esto. El eje horizontal muestra las exportaciones de recursos naturales como porcentaje del PIB en 1970. El eje vertical muestra el nivel medio del crecimiento económico entre 1970 y 1990. La tendencia está clara. Las naciones que rebosan petróleo, cobre, oro, diamantes u otros minerales crecen más lentamente.

Sin embargo, los recursos naturales son maravillosos para los dirigentes. A los recursos naturales, a diferencia de sus súbditos, los líderes no tienen que animarlos a trabajar. Hay que reconocer que es preciso extraer los minerales, pero por lo general los autócratas pueden hacerlo sin la participación de la población local. En Nigeria, por ejemplo, el petróleo está concentrado en la región del delta del Níger. Empresas extranjeras con trabajadores extranjeros realizan la mayor parte de las labores de extracción. Participan pocos nigerianos. Las compañías petroleras utilizan empresas de seguridad, en la práctica pequeños ejércitos privados, para impedir que la gente de allí obstaculice el negocio o se queje por la resultante degradación del medio ambien-

te. BP y otras compañías extranjeras son dueñas de actuar con impunidad, siempre que paguen su parte al gobierno. Esto no es tanto un fallo de esas compañías como la manera en que hay que llevar el negocio en países cuyos dirigentes confían en el apoyo de unos cuantos compinches. Una compañía que actúe de forma responsable tendrá necesariamente menos dinero para dar al gobierno y eso bastará para que sea reemplazada por otra que esté más dispuesta a «cooperar».

Una interesante manifestación de las diferencias entre riqueza y pobreza en los países ricos en recursos es el coste de la vida para los extranjeros residentes en esos países. Aunque es tentador pensar que ciudades como Oslo, Tokio o Londres encabezan la lista de los lugares más caros, no es así. Por el contrario, ese lugar es Luanda, la capital del Estado de Angola, en el sudoeste de África. Puede costar hasta 10.000 dólares mensuales alojarse en un barrio razonable, y aun así el agua y la electricidad son intermitentes. Lo que hace que esto sea tan escandaloso es la pobreza circundante. Según el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, el 68% de la población de Angola vive por debajo del umbral de la pobreza, más de la cuarta parte de los niños mueren antes de cumplir los 5 años y la expectativa de vida de los hombres está por debajo de los 45 años. El año más reciente para el que se dispone de datos sobre la desigualdad en los ingresos es 2000. De estos datos se deduce que el 20% más pobre de la población posee solo el 2% de la riqueza. Desde el punto de vista del desarrollo humano general, Angola ocupa el puesto 143 de 182 naciones. En Angola, como en muchos otros Estados de África occidental, el petróleo es el combustible que alimenta los precios.

La maldición de los recursos permite a los autócratas recompensar cuantiosamente a sus partidarios y acumular enormes riquezas. Esto empuja los precios a las alturas estratosféricas que se ven en Luanda, donde los expatriados ricos y los afortunados miembros de la coalición pueden hacer que les traigan *foie gras* en avión desde Francia todos los días. No obstante, para estar seguros de que la gente no pueda coordinarse, rebelarse y tomar el mando del Estado, los dirigentes se esfuerzan en mantener a quienes están fuera de la coalición sumidos en la pobreza, la ignorancia y la desorganización. Es irónico que los ingresos procedentes del petróleo, al tiempo que proporcionan los recursos con los que se podrían resolver los pro-

blemas sociales, creen incentivos políticos para agravarlos en tan gran medida. Este efecto es mucho menos pernicioso en las democracias. El problema es que cuando un Estado se beneficia de la riqueza mineral es poco probable que se democratice. La manera más fácil de incentivar al dirigente a liberalizar su política es obligarlo a depender de los ingresos fiscales para generar fondos. Una vez sucede esto, el titular ya no puede reprimir a la población, porque, si lo hace, la gente no querrá trabajar.

El resultado es que es posible escapar a la maldición de los recursos. Si las organizaciones de cooperación quieren ayudar a los pueblos de las naciones ricas en petróleo, la lógica de nuestro argumento basado en la supervivencia indica que conseguirían más gastando sus donativos en presionar a los gobiernos del mundo desarrollado para que aumenten los impuestos sobre el petróleo que proporcionando asistencia en el exterior. Al subir el precio del petróleo y del gas, dichos impuestos reducirían la demanda mundial de petróleo. Esto, a su vez, reduciría los ingresos procedentes del petróleo y haría que los dirigentes dependieran más de la tributación.

La tributación eficiente requiere que la gente esté motivada para trabajar, pero la gente no puede producir de manera tan eficiente si se le prohíben libertades como la libertad de reunión con sus compañeros de trabajo y la libertad de expresión, libertades con las cuales pensar, entre otras cosas, en cómo hacer que su puesto de trabajo funcione de manera más eficiente y en cómo hacer que las regulaciones gubernamentales supongan una carga menor para los trabajadores.

Los préstamos

Los préstamos son una cosa estupenda para los dirigentes. Estos gastan el dinero para tener contentos hoy a sus seguidores y, si son sensatos, se guardan un poco ellos mismos. A menos que tengan la suerte de sobrevivir en el cargo durante un tiempo realmente prolongado, devolver los préstamos de hoy será el problema de otro dirigente. Los dirigentes autocráticos son también entusiastas prestatarios.

Todos somos cuando menos un poco impacientes. Está en nuestra naturaleza comprar cosas hoy aun cuando una mayor visión financiera tal vez aconsejaría ahorrar. La política hace que

la toma de decisiones financieras sea aún más sospechosa. Para entender la lógica y ver por qué los políticos son unos despilfarradores prestatarios, imaginemos que en un país todo el mundo gana 100 dólares al año y se da por hecho que siga así en el futuro. Cuanto más gastemos hoy, más tendremos que pagar en intereses y devolución de la deuda en el futuro. Supongamos que para gastar hoy 100 dólares extra tenemos que renunciar a 10 dólares anuales para pagar futuros intereses. La gente podría estar en desacuerdo acerca de si esto es o no una buena idea, pero la política lo hace desde luego más atractivo. Simplificando, supongamos que los líderes dividen entre los miembros de su coalición el dinero que toman prestado. Esto anima a los líderes a tomar más dinero prestado. Si un dirigente tiene una coalición compuesta por la mitad de la población y toma prestada una cantidad equivalente a 100 dólares por persona, todos tendrán que renunciar a 10 dólares cada año futuro (como impuestos para pagar los intereses). Sin embargo, dado que la coalición incluye solo a la mitad de la población, el beneficio inmediato que cada miembro de la coalición obtiene de los préstamos es de 200 dólares. Aunque tal vez a algunos esto no les parecerá un trato atractivo, es sin duda mejor que incurrir en la misma obligación de deuda por 100 dólares. Los gobiernos de todos los colores derrochan más gastando y tomando en préstamo que los ciudadanos a los que gobiernan. Y este despilfarro se multiplica enormemente cuando consideramos regímenes con coaliciones pequeñas.

Conforme el tamaño de la coalición disminuye, los beneficios que esta obtiene del endeudamiento aumentan. Si, por ejemplo, la coalición incluye una persona de cada 100, a cambio de la obligación de deuda cada miembro de la coalición obtiene 10.000 dólares hoy en vez de los 200 que veíamos en el ejemplo de la coalición formada por el 50% de la población. Este es sin duda un trato que la mayoría de la gente aceptaría al vuelo. Conforme el tamaño de la coalición se hace más pequeño, el incentivo a tomar prestado aumenta.

Por supuesto, tomar prestado más hoy significa un endeudamiento mayor y una menor capacidad para tomar en préstamo mañana. Pero estos argumentos raras veces son convincentes para un líder. Si asume una postura financieramente razonable negándose a contraer deudas, tendrá menos para gastar en recompensas. Ese problema no se presentará a un rival que ofrezca asumir esas deudas a cambio del apoyo de miembros de la coa-

lición que respalda al actual titular. Esto hace vulnerable al dirigente en el poder. Contraer deudas hoy es atractivo porque, al fin y al cabo, la deuda será heredada por la siguiente administración. De este modo, también ata las manos a cualquier futuro rival.

Un dirigente debe tomar en préstamo todo lo que la coalición apruebe y los mercados proporcionen. Con toda seguridad hay por ahí un rival que quiere tomar prestada la misma cantidad y, al hacerlo, utilizará el dinero para arrebatar el poder al titular. Así pues, no tomar prestado pone en peligro la continuidad del líder en el poder. Pedir prestado mucho es un rasgo de los escenarios de coalición pequeña. No es consecuencia, como afirman algunos economistas, de ignorancia de lo básico de la economía por parte de dirigentes tercermundistas.

En una autocracia, el pequeño tamaño de la coalición significa que los líderes están casi siempre dispuestos a asumir más deuda. El único límite efectivo a cuánto toman prestado los autócratas es cuánto está dispuesta la gente a prestarles. Hemos visto antes el paradójico resultado de que, en Nigeria, conforme aumentan los ingresos procedentes del petróleo aumenta también la deuda. No es que el petróleo en sí estimulara el endeudamiento: los autócratas *siempre* quieren tomar más dinero prestado. Lo que pasaba era que los ingresos procedentes del petróleo significaban que Nigeria podía pagar los intereses de una deuda más cuantiosa y por ello los prestadores estaban más dispuestos a facilitársela.

Si bien en una democracia el gran tamaño de la coalición impone algunas restricciones al nivel de endeudamiento, los dirigentes democráticos siguen mostrando inclinación a ser financieramente irresponsables. Hay que recordar que, mientras que la deuda es pagada por todos, los beneficios afluyen de manera desproporcionada a los miembros de la coalición. Durante estos diez últimos años hubo un *boom* en la economía de muchas naciones occidentales. Hubiera sido un momento perfecto para reducir la deuda. Sin embargo, en muchos casos esto no sucedió. En 1990, la deuda estadounidense era de 2,41 billones de dólares, lo que equivale al 42% del PIB. En 2000 había crecido en términos nominales a 3,41 billones de dólares, aunque en términos relativos hubo un descenso hasta el 35,1% del PIB. No obstante, conforme en esa década la economía continuaba prosperando, la deuda seguía acumulándose poco a poco en lugar de disminuir. En 2007, antes de la crisis financiera, la deuda esta-

dounidense estaba en 5,04 billones de dólares o el 36,9% del PIB. Una economía mayor supone una mayor capacidad para pagar los intereses y para pedir en préstamo.

Acaso nos sintamos tentados a explicar la expansión de la deuda citando los partidos políticos del dirigente que está en el poder. Sin embargo, la ideología ofrece una explicación insuficiente de estas tendencias. Las grandes acumulaciones de deuda estadounidense en el periodo de posguerra se iniciaron las dos bajo administraciones republicanas: Ronald Reagan (1981-1989) y George W. Bush (2001-2009). Esta deuda creció a un ritmo pasmoso durante la recesión de 2007-2010, cuando Estados Unidos aseguró bancos en apuros y se embarcó en políticas keynesianas de estímulo fiscal. Para el tercer trimestre de 2010, la deuda ascendía a 9,13 billones de dólares o al 62% del PIB. La deuda británica sigue una pauta similar. En 2002 estaba en el 29% del PIB, pero para 2007 era del 37% y tras la crisis financiera de 2008 se ha disparado al 71% del PIB.

Desde una perspectiva keynesiana, muchos gobiernos están tomando medidas perversas al tratar de recortar el gasto durante una recesión en vez de estimular la demanda. Esto no refleja que los políticos deseen tomar menos en préstamo. Antes bien, las crisis de la deuda en Islandia, Grecia e Irlanda han llevado a muchos inversores a poner en duda la capacidad de devolución de las naciones. Ello ha elevado lo que cuesta el tomar prestado y ha hecho mucho más difícil asegurar nuevos créditos. Es la oferta, no la demanda, lo que ha disminuido.

Los mercados limitan la cantidad que un país puede tomar prestada. Si los individuos toman demasiado y no pueden o no quieren devolverlo, los bancos y otros acreedores pueden embargar activos para recuperar lo debido. Sin embargo, en los préstamos soberanos a países los acreedores no pueden recuperar lo que es suyo. En unas pocas ocasiones, los acreedores lo han intentado. Por ejemplo, Francia invadió México en 1862 en un intento de conseguir que este país le pagase los préstamos que le había concedido. Francia invadió también el Ruhr, una región industrial de Alemania, en 1923, para recaudar los pagos de las reparaciones de guerra debidos por la Primera Guerra Mundial y no satisfechos por Alemania. Ambas tentativas fracasaron. En la práctica, la única influencia con que cuentan los prestadores sobre las naciones es excluirlas de futuros créditos. No obstante, esto tiene un efecto profundo, ya que la capacidad para entrar a

tomar prestado en los mercados financieros es valiosa. Por esta razón, las naciones pagan generalmente su deuda.

Sin embargo, cuando el valor del acceso al crédito es inferior al coste de pagar la deuda, los dirigentes deben negarse a pagar. En caso contrario, seguro que aparecerá un rival que se ofrezca a hacerlo. Este fue uno de los llamamientos que hizo Adolf Hitler al pueblo alemán en los años treinta. Alemania se enfrentaba con una deuda enorme, en parte para pagar las reparaciones por la Primera Guerra Mundial. Hitler se negó a pagar. Fue una política popular entre el pueblo alemán, ya que el coste de pagar la deuda era muy alto.

Cuando la deuda se aproxima al punto de equilibrio en que el valor del acceso al crédito es inferior al coste de pagar la deuda, los prestadores se niegan a aumentar el tamaño general de la deuda. En este punto, si los dirigentes quieren seguir tomando prestado, tienen que aumentar los ingresos para poder pagar esta deuda adicional. Como en el caso de Nigeria, el descubrimiento de recursos naturales explotables proporciona un medio de aumentar el pago de la deuda y por tanto pedir más. Con todo, sin estos descubrimientos la única manera de poder pedir más es aumentar los ingresos fiscales. Para los dirigentes autocráticos, esto significa liberalizar sus políticas para animar a la gente a trabajar más, porque ya exigen un tipo (implícito) elevado. Solo cuando se enfrentan con problemas financieros están los líderes dispuestos a plantearse siquiera el asumir una liberalización tan arriesgada políticamente. No lo hacen a menudo ni de buen grado. Solamente liberalizan, abriendo la puerta a un gobierno más democrático, representativo y responsable, cuando no tienen otro camino para salvarse de ser depuestos hoy.

La condonación de la deuda

La condonación de la deuda es una política popular, pero generalmente equivocada. Quienes están a favor de condonar la deuda a países pobres muy endeudados aducen que la carga de la deuda cae sobre la gente pobre de la nación, que no se ha beneficiado de una manera importante de los fondos prestados. Esto, desde luego, es verdad. Como hemos explicado, los beneficios van al dirigente y a la coalición, mientras que la obligación de la deuda recae sobre todos. Pero quienes abogan por la condona-

ción de la deuda elaboran sus argumentos pensando en cómo debe funcionar el mundo, no en cómo funciona realmente.

A finales de los ochenta, cuando muchas naciones pobres se esforzaban en pagar sus deudas, los acreedores se coordinaron para renegociar y condonar deudas. El ministerio francés de Economía, Finanzas e Industria se constituyó en importante centro para las negociaciones, contribuyendo a garantizar que los acreedores compartieran unas pérdidas similares. Se dio a estos encuentros el nombre de Club de París. En 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial lanzaron la iniciativa País en Vías de Desarrollo Altamente Endeudado (Heavily Indebted Poor Country, HIPC). En lugar del anterior planteamiento caso por caso, este programa suministró ayuda sistemática a naciones pobres con la depreciación de sus deudas. Sin embargo, solo se aliviaba la deuda de las naciones cuando estas satisfacían –o hacían sustanciales progresos hacia ello– unos criterios explícitos en cuanto a la reducción de la pobreza y a la reforma presupuestaria. El proyecto recibió un gran impulso bajo el programa Objetivos del Milenio. De 2006 en adelante, muchos HIPC vieron muy reducida su deuda. Tendremos que esperar para ver las consecuencias de estos programas. Sin embargo, es útil echar una mirada retrospectiva sobre algunos de los mayores esfuerzos de alivio de la deuda antes de 2000. Es particularmente ilustrativo observar lo importante que es la naturaleza del gobierno. Aun cuando los acreedores eligieron cuidadosamente las naciones que ellos pensaron que se comportarían con sensatez, tras el alivio de la deuda muchas naciones empezaron a endeudarse de nuevo.

Expresados como porcentaje de la deuda, los mayores alivios anteriores a 2000 se concedieron a Etiopía en 1999 (42% de su deuda), a Yemen en 1997 (34%), a Bielorrusia en 1996 (33%), a Angola en 1996 (33%), a Nicaragua en 1996 (30%) y a Mozambique en 1990 (27%)[17]. Con las excepciones de Angola y Nicaragua, cada una de estas naciones empezó a reacumular deuda de inmediato. Por ejemplo, tras una serie de pequeñas reducciones de la deuda, en 1999, con la condonación de 4.400 millones de dólares, Etiopía redujo su deuda a 5.700 millones. Pero para 2003 esta deuda había aumentado a 6.900 millones de dólares. A pesar de la condonación de 589 millones de dólares en 1996, la deuda de Bielorrusia ha subido sin parar de 1.800 millones de dólares en 1995 a 4.100 en 2005. Aun cuando los programas de reducción

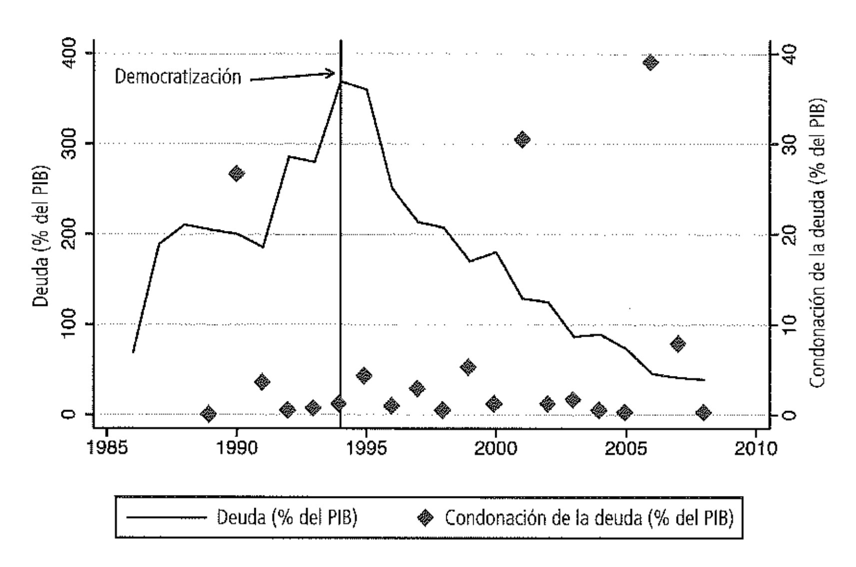


Figura 4.3. Deuda y condonación de la deuda en Mozambique

de la deuda vetan candidatos, estos ejemplos indican que en muchos casos la condonación sin reformas institucionales lo que hace es permitir que los dirigentes empiecen otra vez a tomar préstamos.

A los demócratas también les gusta tomar dinero prestado, pero no son tan despilfarradores como los autócratas. Prefieren unos niveles de endeudamiento inferiores a los de los autócratas. La democratización promueve una satisfactoria reducción de la deuda, como ilustra la historia de Mozambique y Nicaragua. En 1990 se condonó el 27% de la deuda de Mozambique. Para cuando el país se democratizó, en 1994, la deuda superaba los 8.000 millones de dólares. Sin embargo, esta cuantía ha disminuido gradualmente, como se ve en la Figura 4.3, a lo que han contribuido ulteriores condonaciones.

El programa HIPC ha sido objeto de muchas críticas por su lento ritmo de reducción de la deuda de las naciones pobres. La crítica que nosotros hacemos al HIPC es la contraria. Estos programas, en realidad, son excesivamente entusiastas con la condonación. Pero lo que sucede es que la condonación de deuda permite que los dirigentes autocráticos empiecen a pedir más dinero prestado. Como veremos un poco más adelante, las crisis financieras son una de las razones importantes por las que los dirigentes se ven obligados a democratizarse. La reducción de

la deuda, sin embargo, alivia la presión financiera y hace posible que los autócratas se mantengan en el poder sin hacer reformas y sigan amargando la vida a sus súbditos.

No es de sorprender que a los autócratas les encante el alivio de la deuda. Pero ¿qué les parece el alivio de la deuda a aquellos que querrían mejorar el modo de gobernar y que parten, como nosotros, de entender la manera en que se comportan los dirigentes en vez de hacerse ilusiones? De momento vamos a dejar de contemplar el gobierno con los ojos de un dirigente y a centrar nuestra atención en cómo cambiar la visión de un autócrata. Es decir, pasaremos de pensar en cómo podemos utilizar la lógica del dominio dictatorial a dar a los autócratas los incentivos adecuados para cambiar su gobierno para mejor. Lo que nos preguntamos es: ¿podemos despertar al menos en algunos autócratas el deseo de gobernar para el pueblo como el mejor modo de asegurar su propia supervivencia política?

Es posible que la reducción de la deuda funcione en las democracias. Puesto que estas naciones quieren de todos modos reducir su excesiva deuda, está claro que la reducción de la deuda ayuda a acelerar el proceso. Pero, como se ve en la Figura 4.3, Mozambique estaba ya tratando de resolver su problema con la deuda antes de las condonaciones a gran escala en 2001 y 2006. Por lo tanto abogamos por un enfoque prudente de poco o ningún alivio de la deuda como medio para mejorar la calidad del modo de gobernar y la calidad de vida de la gente que vive bajo regímenes abyectos y opresivos. Sabemos que el alivio de la deuda permite que los autócratas se atrincheren en el cargo. La condonación de la deuda con la promesa de una posterior democratización no funciona nunca. Puede que un autócrata sea sincero al mostrar su voluntad de celebrar auténticas elecciones a cambio de fondos. Pero una vez ha pasado la crisis financiera y el líder puede pedir prestado para sobornar a la coalición, cualesquiera elecciones que haya prometido serán una farsa. Para los demócratas, el alivio de la deuda, aunque útil, es innecesario. Eliminando el alivio de la deuda en el caso de los autócratas podemos ayudar a precipitar rebeliones del tipo de las que hemos presenciado en Oriente Medio en 2011, rebeliones que, como veremos más adelante, pueden muy bien abrir la puerta a mejores gobiernos en el futuro.

Los impuestos, la extracción de recursos naturales y los préstamos son las principales maneras de obtener fondos para enriquecer a una coalición. Los análisis que presentan de un modo diferente los impuestos son o bien una fachada para hacer que el proceso parezca más aceptable o bien una argumentación basada en cómo le gustaría a la gente que funcionara el mundo. Los dirigentes imponen gravámenes porque tienen que gastar en su coalición. Los que triunfan recaudan todos los ingresos que pueden. Los límites de la imposición son: (1) lo dispuesta que esté la gente a trabajar según los impuestos que se le exijan; (2) lo que la coalición esté dispuesta a soportar; y (3) el coste de la recaudación fiscal.

Una vez llenas las arcas del gobierno, los líderes gastan recursos de tres maneras. En primer lugar, suministran bienes públicos, es decir, políticas que benefician a todos. En segundo lugar, entregan recompensas privadas a los miembros de su coalición. Esta combinación de beneficios privados y públicos es diferente según los sistemas políticos; merece la pena observar que todos los recursos que sobran después de pagar a la coalición son discrecionales. Los dirigentes, por lo tanto, tienen una tercera opción en cuanto a cómo gastar el dinero. Podrían gastar dinero discrecional en promover sus proyectos favoritos. Otra posibilidad –es harto habitual, como veremos– es esconderlo en un fondo para cuando vengan mal dadas.

5
Ganando y gastando

Finalmente, un nuevo líder ha reorganizado totalmente la coalición que en un principio lo llevó al poder y ha situado a los partidarios convenientes. El dinero está llegando gracias a los impuestos que se recaudan. Ahora viene la verdadera tarea de gobernar: destinar dinero a tener contenta –pero no demasiado contenta– a la coalición y a proporcionar justo lo suficiente para evitar que los intercambiables se rebelen. Como hemos visto en el norte de África y en Oriente Medio en estos últimos años, esto puede ser una cuerda floja por la que a cualquier líder le resulta muy difícil andar. Las pasadas décadas nos dan ánimo al mostrar que, con el tiempo, muchos autócratas se caen de esa cuerda floja. Es verdaderamente difícil encontrar el equilibrio correcto entre beneficiar a la coalición y a la masa de intercambiables.

Todo nuevo titular del cargo que quiera permanecer en él largo tiempo tiene que afinar el arte de gastar el dinero. Desde luego, puede pasarse de generoso con la coalición o con la gente..., pero solo con el dinero que le quede para su propio uso discrecional después de atender a las necesidades de la coalición. Será mejor que no se pase de tacaño con alguien que pueda organizar un golpe o una revolución. Sé tacaño con quien no debes y el destino de cualquier dirigente confirmará el mal uso que podemos hacer del famoso verso de William Wordsworth: «Ganando y gastando, destruimos nuestros poderes».

Con esto llegamos a la cuestión fundamental de todas las democracias: cómo asignar los recursos destinados a poner en marcha políticas que beneficien a todos en la sociedad. Estos bienes públicos revisten muchas formas diferentes, dependiendo de los

gustos de quienes están en situación de demandar esas políticas. Los que están en dicha situación, por supuesto, son los partidarios esenciales del titular. Diferentes grupos de esenciales estarán pensando en diferentes cestas de políticas orientadas a los bienes públicos. Unos querrán gastar más en la protección del bienestar social; otros en la educación; otros en beneficios para los mayores o para los jóvenes o en beneficios para las artes, etc. Aunque todas estas opciones tienen interés y a todas nos referiremos al menos brevemente, lo que nos interesa en especial son beneficios públicos básicos como la educación o la sanidad y libertades como la de prensa, la de expresión o la de reunión.

Aunque la seguridad contra la invasión extranjera es sin duda un bien público relevante, dejaremos la consideración de las amenazas exteriores para un capítulo posterior y nos centraremos aquí en las decisiones de política interna. De momento, echemos un vistazo a la manera en que los bienes públicos pueden ayudar a la sociedad en su conjunto y a la manera en que ayudan a los líderes atrincherados en el poder.

Una política eficaz no es necesariamente cívica

Para buscar un equilibrio entre las políticas de gasto que benefician a las masas y las que favorecen a los esenciales, los dirigentes harían bien en reflexionar acerca de los aspectos de la filosofía del gobierno de Thomas Hobbes a los que hemos aludido en la introducción. Hobbes tenía mucha razón, pero sus ideas sobre el gobierno no eran infalibles. Aunque se dio cuenta de que todo aquel que enriqueciera a la sociedad evitaría una revolución como la que él había padecido en Inglaterra, no distinguió entre lo que hace falta para contener a la gente y lo que hace falta para evitar que los partidarios esenciales traicionen a su líder, sea dicho líder el Leviatán de Hobbes, el rey-filósofo de Platón, la «voluntad general» de Rousseau o los representantes del pueblo de Madison, dominados por las facciones. Esa –así pensaba al parecer Hobbes– es la manera de impedir una revolución como la que él experimentó. Sin un soberano que enriquezca a su pueblo, Hobbes temía que para muchos la vida fuese, en su acertada expresión, solitaria, desagradable, pobre, brutal y corta.

Hobbes estaba en lo cierto solo a medias. Es verdad, como creía Hobbes, que es poco probable que un pueblo contento y

bien atendido se rebele. El prolongado crecimiento económico de China parece haber confirmado esa creencia (al menos para algunos). Si mantienes a las masas gordas y contentas es poco probable que se levanten contra ti. Sin embargo, parece igualmente cierto que también es poco probable que se rebelen los pueblos enfermos, hambrientos e ignorantes. Todo parece tranquilo en las masas norcoreanas, que deifican a su Querido Líder como única fuente de cualesquiera magros recursos que tengan para sustentarse. ¿Quién hace la revolución? Es la gran zona intermedia, los que no están ni hundidos en la miseria ni mimados. Aquellos están demasiado débiles y acobardados para sublevarse. Estos no tienen ningún motivo para hacerlo. Verdaderamente es la gran zona intermedia la que constituye una amenaza para la estabilidad de un régimen y sus líderes. Por lo tanto, un líder prudente equilibra los recursos entre tener a la coalición satisfecha y mantener a la gente en las condiciones mínimas requeridas para producir la riqueza que se necesita para enriquecer a los esenciales y al titular. No debería sorprendernos que aquellos países cuyos gobernantes dependen de pocos seguidores esenciales –es decir, los que son menos democráticos– sean los lugares donde hay más probabilidades de que el estado de naturaleza de Hobbes describa adecuadamente la vida de las masas. Son asimismo, como veíamos con anterioridad, los lugares donde los líderes tienen las mejores perspectivas de seguir mandando años y años.

Los dirigentes que dependen de una coalición grande tienen que trabajar mucho para garantizar que la vida de sus ciudadanos no sea solitaria, desagradable, pobre, brutal y corta. Esto no significa que los gobernantes democráticos tengan espíritu cívico, ni que les haga falta abrigar sentimientos cálidos y afectuosos hacia sus ciudadanos. Lo único que les hace falta es conseguir que haya cuantiosos beneficios públicos para proporcionar una elevada calidad de vida. Solo tienen que cumplir con las reglas por las que se rigen los líderes que han tenido éxito, adaptándolas a las difíciles circunstancias con que se enfrenta todo demócrata: cargar con el muerto de depender de una muchedumbre de esenciales que los mantenga en el poder.

Al igual que los demócratas no tienen necesidad de ser unos visionarios cívicos, tampoco los dictadores están obligados a hacer la vida miserable. Pero da la casualidad de que la mayoría de las veces les va mejor si así lo hacen. Hay excepciones, pero

esas excepciones tienden, simplemente, a confirmar lo importante que es obedecer las reglas de la política. Como hemos observado, está muy bien que un líder se gaste su bote de dinero discrecional para tratar de dar una vida decorosa a su ciudadanía. Por definición, el dinero discrecional es dinero que no se necesita para conservar la lealtad de la coalición; a la coalición se le ha pagado ya antes de que cualesquiera recursos devengan discrecionales. Por ejemplo, Singapur ha conseguido, con una dictadura benévola, dar a sus ciudadanos un alto nivel de vida material, aunque sin muchas de las libertades que otros tienen en gran estima. Puede que Lee Kuan Yew, el benefactor de Singapur durante tantos años, fuera la personificación del Leviatán de Hobbes. Pero los dictadores benévolos como el de Singapur son difíciles de encontrar.

El medio más fiable para proporcionar una vida decorosa a la gente corriente sigue siendo la presencia de unos incentivos institucionales en forma de dependencia de una coalición grande, que obligue a los políticos que buscan el poder a gobernar para la gente. La democracia, sobre todo si hay escasa votación en bloque o no está organizada, presenta tales incentivos que los políticos pueden servir a sus intereses personales, en especial a su interés por seguir en el poder, promoviendo el bienestar de una gran parte de la población. Esto, a nuestro juicio, es la razón de que la mayoría de los países democráticos sean un lugar próspero, estable y seguro para vivir.

Puede que dudes de que la presencia de una coalición grande garantice el camino a una vida decorosa. No serías el único. Muchos distinguidos economistas, entre ellos algunos con el Premio Nobel en su haber, están convencidos de que la mejor manera de fomentar la democracia es fomentar la prosperidad. Por esta razón, cada vez que ven aparecer por el horizonte una crisis económica, por ejemplo un gobierno tan endeudado que está al borde del impago y la quiebra, exigen la condonación de la deuda, nuevos empréstitos, cuantiosa ayuda externa y otras soluciones económicas. Se resisten al clamor de quienes, como nosotros, demandan mejoras en el gobierno antes de que se ofrezca dinero alguno para rescatar una economía autocrática en apuros. Están convencidos de que la riqueza –y no la política– es la mejor vía para escapar del estado de naturaleza de Hobbes. Solo con reparar en la historia de los rescates económicos que iniciamos en el capítulo anterior, se ve con claridad que la con-

donación sin cambio político, adoptada con tanto entusiasmo cuando se trata de crisis financieras del tercer mundo, raras veces se pide cuando la crisis surge en una sociedad que depende de una coalición grande.

Los rescates y el tamaño de la coalición

La política de los rescates económicos puede ser muy distinta en los regímenes de coalición pequeña o grande. Los rescates se producen de muchas formas: cambios en la tributación y el gasto internos; préstamos, ya de bancos nacionales ya de extranjeros; y ayuda externa. Todo rescate va acompañado de exigencias de reformas económicas, proceda el dinero del FMI, del Banco Central Alemán o de los contribuyentes. Una gran diferencia entre los receptores del rescate en el caso de las coaliciones grandes y pequeñas es que los de aquellas introducen reformas casi siempre y estos solo de manera infrecuente.

Al igual que la condonación de la deuda, un rescate en una situación de tensión económica es para los autócratas un modo de resolver una inminente crisis política. Cuando su economía se debilita tanto que no puede proporcionar el dinero suficiente para comprar la lealtad política, los autócratas se ven abocados al derrocamiento por un rival o a una revolución. Esta es, en pocas palabras, la historia de las crisis político-económicas a las que se han enfrentado países como Túnez o Egipto en 2011. Un rescate, ya se genere desde el interior o a través de préstamos o ayudas del exterior, puede sobornar a la oposición y frustrar la amenaza a la continuidad del líder en el poder. Por tanto, durante una crisis económica los autócratas piden dinero de rescate a otros para salvarse ellos, con la excusa de aliviar las tribulaciones financieras del país.

Para los dirigentes con coaliciones grandes, los rescates son una maldición, o al menos un mal necesario. Es probable que los votantes interpreten una economía de bajo rendimiento como un fracaso político de los dirigentes, con la consecuencia de que echarán a estos en la primera oportunidad. Esto fue en buena medida lo que sucedió en la derrota del Partido Republicano en 2008 y, cuando la economía no dio un vuelco lo bastante rápido para satisfacer a los votantes, en la sufrida por el Partido Demócrata en 2010 en la Cámara de Representantes. Así pues,

la necesidad de un rescate económico es una clara invitación a los votantes a buscar nuevos líderes con nuevas ideas políticas. La ayuda externa raras veces acude al rescate de los demócratas, por razones que explicaremos más tarde. Por consiguiente, las crisis económicas y la necesidad de un rescate son casi siempre una mala noticia para los demócratas.

Los países ricos del mundo se enfrentaron a una grave crisis económica en 2008 y 2009. Las administraciones Bush y Obama intentaron poner freno a lo peor de la crisis poniendo en marcha enormes rescates financieros para salvar el sector bancario y otros grandes negocios, restablecer la liquidez en el mercado y devolver la economía estadounidense a la senda de un crecimiento sostenido. En Europa se hizo más o menos lo mismo. Estos rescates fueron acompañados de un cambio legislativo. La Ley Dodd-Frank para la Reforma de Wall Street y la Protección de los Consumidores, firmada por el presidente Obama en 2010, es un ejemplo oportuno. Ante una grave recesión, el Congreso aprobó la mayor reforma legislativa desde la presidencia de Franklin Roosevelt.

Por el contrario, en los regímenes de coalición pequeña los rescates son, con demasiada frecuencia, el medio de hacer que las cosas sigan como siempre. Los rescates económicos en las autocracias raramente precipitan una seria revisión de las políticas económicas o empresariales. Casi nunca van acompañados de reformas legislativas. Como consecuencia, las crisis económicas son más frecuentes que en las democracias, y en tanto que las naciones ricas se sienten apremiadas a concederles préstamos o ayuda, o a condonarles la deuda, pocas veces redunda esto en mejoras para la sociedad, aunque sí en el afianzamiento de unos líderes repugnantes.

¿La democracia es un lujo?

¿Están en lo cierto dictadores y economistas cuando dicen que la solvencia económica debe preceder al cambio político? ¿Es el enriquecimiento material el precursor del lujo de la democracia? Pensamos que no. Hay muchos lugares que gozan de un alto nivel de vida y sin embargo sufren bajo gobiernos opresivos que hacen que la vida de la gente corriente sea tan solitaria, desagradable, pobre, brutal y corta como la de sus vecinos de

naciones más pobres. Echemos un vistazo a cualquier régimen no democrático rico en petróleo o en diamantes.

Sí, el mundo ha producido líderes sabios y bienintencionados incluso dentro del número de los que dependen de pocos esenciales, pero no produce muchos ni garantiza que tengan buenas ideas en lo que respecta a hacer la vida mejor para los demás. En realidad, una cantinela habitual entre los gobernantes con coaliciones pequeñas es que las mismas libertades –como la de expresión, la de prensa y especialmente la de reunión– que impulsan políticas gubernamentales de aumento del bienestar deben ser otorgadas solo después de que se haya alcanzado la prosperidad y no antes. Esto es, al parecer, lo que interesadamente afirman unos líderes que mantienen a sus pueblos pobres y oprimidos. La República Popular China es un ejemplo representativo de esta opinión. Cuando Deng Xiaoping introdujo la liberalización económica en los años ochenta, expertos de países occidentales argumentaron que ahora la economía de China crecería y el crecimiento conduciría a una rápida democratización. Hoy, después de más de treinta años de veloz crecimiento sostenido, seguimos aguardando esas reformas políticas tan esperadas. El crecimiento no garantiza que las cosas mejoren en la política, pero tampoco lo excluye. La República de China (Taiwán) y la República de Corea (Corea del Sur) son modelos de construcción de la prosperidad previamente a la democracia. No hace falta decir que la República Popular China no es nada aficionada a fomentar las experiencias de ninguno de estos países.

Muchos economistas llegan a la misma deducción que los dictadores, aunque desde un punto de vista totalmente distinto. En el caso de muchos de ellos, la afirmación de que las naciones tienen que hacerse ricas antes de hacerse libres es consecuencia de su visión de la política. Se toman la política como un conflicto que hay que dejar por imposible en vez de resolverlo.

Sin duda, ser rico es bueno y muchos de los países más ricos del mundo son países democráticos. Pero la dependencia de una gran coalición es una convincente explicación de la calidad de vida aun en ausencia de riqueza, lo mismo que parece ser un presagio de futura riqueza. El crecimiento y el éxito económicos, por el contrario, no parece que sean garantía de un mejor gobierno y, en realidad, pueden hacerlo más difícil[1]. Esta es una cuestión que vale la pena explorar más a fondo aunque, por ahora, nos centraremos en la manera en que las variaciones en

el tamaño del grupo de esenciales e intercambiables determinan la asignación de los recursos entre recompensas públicas y privadas, a fin de pagar la cantidad justa a la coalición propia, al tiempo que se paga asimismo lo mínimo imprescindible para evitar que la ciudadanía cause problemas.

Bienes públicos que no son para el bien público

Desde el punto de vista de un líder, la función más importante de la gente es pagar impuestos. Todos los regímenes necesitan dinero. Como consecuencia, hasta el autócrata más mezquino tiene que hacer accesibles ciertos bienes públicos básicos, a menos que pueda disponer de cuantiosas rentas que procedan de fuentes, como el petróleo o la ayuda externa, no fundadas en exigir impuestos a los trabajadores. Beneficios públicos como las infraestructuras esenciales, la educación y la sanidad deben ser fácilmente accesibles a fin de garantizar que el trabajo sea lo suficientemente productivo para que la gente pueda pagar impuestos, y así llenar los bolsillos de los gobernantes y sus partidarios esenciales. Estas políticas no se instituyen para mejorar la situación de las masas, aun cuando, por supuesto, algunos miembros de las masas, especialmente los trabajadores, se beneficien de ellas.

La educación como medio de progresar en la vida es muy importante para todos los ciudadanos de un país. Es incluso un estribillo habitual entre muchos pensadores liberales ensalzar la calidad de la educación en Estados por lo demás opresivos, como la Cuba de Castro o hasta la Corea del Norte de Kim Jong Il. Y cuentan con un buen argumento. Tanto Cuba como Corea del Norte tienen una enseñanza primaria impresionante. Por ejemplo, un estudio de la Unesco de 1997 halló que los alumnos cubanos de tercer y cuarto grado superan con mucho a los de otros países latinoamericanos. En cuanto a Corea del Norte, tiene un índice de alfabetización del 100%. Por el contrario, en la democrática India solo el 81% de la gente sabe leer y escribir[2]. Pero estos datos pueden resultar engañosos o incluso totalmente equivocados. El hecho de que la enseñanza básica sea obligatoria y general en esos países se utiliza a menudo para sostener que la autocracia no es tan mala.

Pocas veces nos paramos a indagar lo que hay detrás de estas observaciones para averiguar por qué los dictadores pagan para

tener alumnos de tercer grado bien educados, pero no debemos hacer extensiva esta calidad de la educación a la enseñanza superior. La lógica que subyace a la supervivencia política nos enseña a ser recelosos. No podemos evitar creer que esos bienes públicos no están destinados a elevar y ayudar a la gente que tiene la desgracia de vivir en esos sitios. La reglas de la política, como sabemos, mandan a los líderes que no hagan por el pueblo más de lo absolutamente esencial para evitar la rebelión. Los líderes que gastan en bienes públicos *a expensas de sus esenciales* se están exponiendo a un desastre.

Estos dirigentes, sean dictatoriales o demócratas, lidian todos con la misma pregunta: ¿cuánta educación es adecuado proporcionar? Para quienes dependen de pocos seguidores esenciales, la respuesta es sencilla. La oportunidad de recibir una educación no debe ser tan general que capacite a la gente corriente, los intercambiables, para poner en tela de juicio la autoridad del gobierno. Una persona ingenua podría examinar infinidad de regímenes espantosos y no obstante llegar a la conclusión de que, como proporcionan beneficios públicos tales como una asistencia médica nacionalizada o una sólida enseñanza primaria, son en realidad mejores para su pueblo que muchos Estados democráticos para los suyos. Esto es una tontería, por supuesto: en la gran mayoría de los casos, los autócratas no hacen más que mantener a los campesinos los bastante sanos para que trabajen y lo bastante instruidos para que realicen sus tareas. Alfabetizados o no, siguen siendo campesinos y no van a dejar de serlo.

Una manera mucho mejor de medir el interés del líder por la educación es la distribución de las principales universidades. Con la única excepción de China y Singapur, ningún país no democrático tiene una sola universidad clasificada entre las doscientas mejores del mundo. A pesar de su tamaño, y sin contar las universidades de Hong Kong, creadas bajo el dominio británico antes de que Hong Kong volviera a China en 1997, la universidad china mejor situada ocupa solo el puesto 47, a pesar de las posibilidades que tiene China de seleccionar cerebros en una población extensa. La universidad rusa situada en un puesto más alto, con la larga historia de dictaduras de Rusia, es la 210. Por el contrario, países con una población relativamente pequeña pero con dependencia de muchos partidarios esenciales, como Israel, Finlandia, Noruega, Holanda, Bélgica y Canadá, tienen varias universidades entre las doscientas mejores[3]. No es accidental que

esta desigual distribución de universidades de primera favorezca escenarios de coaliciones grandes.

Las personas muy instruidas son una potencial amenaza para los autócratas, de modo que estos se las arreglan para limitar las oportunidades educativas. Los autócratas quieren que los trabajadores posean habilidades básicas para su trabajo, como la alfabetización, y quieren que sus propios hijos –sus sucesores más probables– estén realmente bien instruidos; por eso los mandan a colegios en países como Suiza, donde se educó Kim Jong Un, el hijo menor de Kim Jong Il y su sucesor designado. A los dictadores les gusta también que sus hijos estudien en universidades punteras de Estados Unidos y sobre todo en la de Oxford, en el Reino Unido. De hecho casi podríamos concluir que Oxford es un semillero de autoritarios. Desde luego es el alma máter de muchos, entre ellos Robert Mugabe de Zimbabwe, la familia Bhutto de Pakistán o los reyes de Jordania, Bhután, Malasia e incluso la pequeña Tonga. El sistema de gran coalición inglés abre bastante las puertas para dar acceso a la enseñanza superior.

Cuando los dirigentes dependen de pocos esenciales, la enseñanza superior es para los hijos de los poderosos; cuando el bloque de esenciales es grande, es para la mejora de todos. Uno de los rasgos del antiguo sistema soviético que Borís Yeltsin rechazaba, por ejemplo, es precisamente el acceso privilegiado que tenían los hijos de los líderes del Partido Comunista a las mejores universidades, con independencia de su capacidad. Se ayudaba a progresar a los vástagos de las familias leales. A los hijos capaces de familias potencialmente disidentes no se les permitía salir adelante, al excluirlos del acceso a los mejores colegios[4].

Una cosa que tienen en común dictaduras y democracias es la ventaja especial que según parece tienen los de dentro a la hora de acceder a las principales universidades. Da la impresión de que hasta los países con muchos esenciales funcionan así, aunque el acceso privilegiado lo conceden las universidades, no se lo impone el gobierno a estas. El presidente de Estados Unidos no le dice a Harvard a quién tiene que admitir. Un examen más detenido del sistema demuestra este razonamiento: Harvard y muchas otras prestigiosas universidades dan trato de favor a los «legados», es decir, a los hijos de antiguos alumnos, porque es probable que estos estudiantes atraigan a la universidad más donaciones de sus ricos graduados. Lo que puede parecer un caso de acceso privilegiado en un sistema de coalición grande,

por lo demás abierto, refleja en realidad la dinámica interna de las propias universidades.

No debemos pasar por alto que las universidades constituyen por derecho propio sistemas políticos de coalición pequeña con un grupo de intercambiables bastante grande. No es de sorprender, pues, que se comporten como autocracias, favoreciendo a los ricos y bien relacionados a expensas de quienes carecen de influencia política. Si lo dudas, echa un vistazo algún día a cuántos administradores gustan de contratar los rectores de las universidades en comparación con el personal docente. Parece que nunca hay demasiados administradores a modo de actores secundarios, cuyos empleos dependen de tener contento al que manda. Los profesores, por otra parte, no dependen de tener contentos a sus «jefes»; dependen de tener contentos a sus compañeros el tiempo suficiente para conseguir el puesto y después son muy dueños de hacer lo que quieran: ¿cómo crees si no que podemos escribir este pasaje? Hay que lograr un delicado equilibrio, claro, de modo que los dirigentes universitarios que triunfan tienen una habilidad especial para entregar recompensas privadas a todo aquel que pueda constituir una amenaza. La gente que consigue dinero para la universidad a menudo se queda un porcentaje de lo que aportan, como incentivo. Los profesores que cooperan tienen mayores probabilidades de que se les concedan años sabáticos y fondos para investigación, así como de elegir los grupos, por lo general pequeños, a los que dan clase, y así sucesivamente. Por tanto, no debemos sorprendernos por las distorsiones que hay en las universidades en lo referente al mérito; en realidad son regímenes de coalición pequeña.

Acaso podríamos tener esperanzas de que el cuadro fuera más optimista cuando se trata de la enseñanza secundaria en sitios que requieren pocos esenciales. ¿Por qué no iban a favorecer todos los líderes políticos el acceso abierto al instituto de segunda enseñanza, donde los alumnos aprenden niveles más altos de matemáticas, ciencias, lengua, literatura, historia y pensamiento social? Es fácil contestar. Hay bienes públicos peligrosos que deben repartirse con mucho cuidado. Lo que pasa es que no hace ninguna falta tener un montón de gente con habilidades que no son absolutamente precisas para producir rentas destinadas al régimen del autócrata. Por ejemplo, un autócrata deseoso de conservar el poder ¿por qué iba a querer abrir los institutos de segunda enseñanza a gente que no es probable que contribuya

a la riqueza y seguridad de la coalición? Las matemáticas y la ciencias son grandes temas de estudio en China; la sociología y las ciencias políticas son las materias favoritas de las democracias.

¿A quién no le gusta una monada de bebé?

Los incentivos para proporcionar una buena asistencia sanitaria no son tan diferentes de los incentivos para proporcionar una educación básica. Mantener activa la mano de obra constituye el interés primordial de los líderes de los países de coaliciones pequeñas: todo lo demás es superfluo, y todos los demás también lo son. No tiene sentido gastar un montón de dinero en la salud de la gente que no forma parte de la mano de obra y que no va a trabajar durante mucho tiempo. Una de las maneras más deprimentes que tenemos de considerar esto es la relación entre el desempeño de los sistemas de sanidad para los niños pequeños y el tamaño de la coalición ganadora del gobierno.

Da la impresión de que a muchos dictadores y a sus partidarios esenciales no les gustan los bebés. Es así tanto si pensamos en aparentes monstruos como Sadam Husein como si lo hacemos en Fidel Castro, a menudo elogiado por sus esfuerzos por promover una asistencia médica de gran calidad en Cuba.

Sadam Husein construyó suntuosos palacios mientras su pueblo sufría bajo el impacto de las sanciones económicas. La ONU suministró a Irak un preparado para bebés que debía compensar el impacto de esta penuria en los niños pequeños; sin embargo, Husein permitió que sus compinches lo robaran. El preparado fue a parar a mercados de todo Oriente Medio, produciendo beneficios para Husein, incluso cuando la escasez en el país tuvo como consecuencia duplicar el índice de mortalidad infantil. No hay duda de que Sadam Husein era un individuo miserable; puede que su historial no sea mejor ni peor que el de cualquier otra bestia sin corazón. Otra posibilidad es que depender de un pequeño grupo de compinches lo llevara a actuar como si fuera una bestia. Tal vez en un lugar y una circunstancia diferentes se hubiera dedicado a andar por ahí besando niños para conquistarse apoyos políticos. Tal vez Alí el Químico tenía razón cuando dijo que Sadam era demasiado compasivo[5]. Lo cierto es que da la casualidad de que, incluso en muchas autocracias con sistemas de atención sanitaria supuestamente buenos, la mortalidad

infantil es elevada. No es que no les guste una monada de bebé tanto como a cualquier otro, pero reconocen que ayudar a los bebés no les ayuda a ellos.

Cuba tiene el índice de mortalidad infantil más bajo de América Latina. Es un logro encomiable. Sin embargo, lo que en realidad hay que preguntarse es si debemos atribuir a la beneficencia de Fidel Castro la creación de un sistema de atención sanitaria de calidad o si simplemente lo heredó de su predecesor, Fulgencio Batista.

Batista empezó a desempeñar un papel destacado como participante en el golpe de 1933 en Cuba. Aunque fueron otros los que desfilaron por la presidencia del país, Batista, como jefe de Estado Mayor del ejército, siguió siendo una figura clave detrás del «trono» durante todo este periodo de transición. En las elecciones libres y democráticas de 1940 derrotó al anterior presidente (bajo el régimen golpista) Ramón Grau San Martín. Batista fue el presidente democráticamente elegido desde ese año hasta el final de su mandato en 1944. Es de notar que en esta época Batista gozó del apoyo del Partido Comunista de Cuba por sus políticas marcadamente a favor de los trabajadores y de los sindicatos. Incluso resultó ser, en su época de líder democrático bajo las normas de la Constitución cubana de 1940, un eficaz reformador social que contribuyó asimismo a impulsar acertadas políticas económicas[6]. En pocas palabras, gobernó justo de la manera en que esperaríamos que lo hiciera un dirigente con una coalición grande.

Cuando su mandato expiró, Batista marchó a Estados Unidos. El candidato que prefería como su sucesor en la presidencia perdió ante Grau en las elecciones presidenciales cubanas de 1944. Aunque en 1948 todavía se encontraba en Estados Unidos, Batista fue elegido para el Senado cubano. Regresó al país para ocupar su cargo y en 1952 volvió a concurrir a la presidencia, pero en las encuestas quedó tercero por detrás de Robert Agramonte, el favorito, y Carlos Hevia. Al ver que no tenía ninguna oportunidad de ser reelegido y contaba con el apoyo del Gobierno estadounidense, el proamericano Batista dio un golpe de Estado antes de que se celebraran las elecciones. Respaldado por el ejército, Batista asumió la presidencia como dictador con una coalición pequeña en vez de como un líder democráticamente elegido, con una coalición grande. Sin duda es un ejemplo más de cómo el poder tiene prioridad sobre los principios políticos.

La economía cubana dependía en buena medida de la agricultura, especialmente del cultivo de la caña de azúcar, una actividad muy intensiva en trabajo. Como consecuencia, tanto el régimen de Batista como el de Castro, desprovistos de ricos recursos naturales, hubieron de depender de los trabajadores para generar ingresos. Los dos tuvieron la ventaja de completar esas rentas con una cuantiosa ayuda externa, de Estados Unidos en el caso de Batista y de la Unión Soviética en el de Castro. Con todo, para mantenerse a flote uno y otro necesitaban disponer de una mano de obra sana y razonablemente educada. Por ese motivo, tanto la Cuba de Batista como la de Castro requerían una buena asistencia médica así como una buena enseñanza básica.

No debemos esperar grandes diferencias entre los bienes públicos proporcionados por Batista tras convertirse en dictador y los proporcionados por Castro. Por supuesto, el sonsonete ideológico era radicalmente distinto, pero los dos dependían de una pequeña camarilla para perpetuarse en el poder. En ambos casos, el ejército fue esencial, como también lo fueron los burócratas leales. Así, dejando de lado la fachada que cada uno utilizara para justificar su forma de dominio, eliminando la ideología, dirigieron regímenes similares. La principal diferencia en el sentido que nos interesa era que Batista tenía una coalición pequeña y un selectorado pequeño después de haber liquidado la Constitución. Castro dirigió un régimen con elecciones amañadas, de modo que, como Batista, tenía una coalición pequeña, pero a diferencia de Batista su selectorado nominal era considerablemente grande. Desde luego, probablemente el selectorado cubano real bajo Castro –los influyentes– no era mayor que el selectorado real de Batista. Así pues, se podía esperar que los dos se mostraran eficaces a la hora de producir una buena atención sanitaria y una buena enseñanza primaria. Y los datos confirman estas expectativas.

Aunque es un hecho destacado que la Cuba de Castro tiene el mejor índice de mortalidad infantil de América Latina, los detalles revelan que la calidad relativa del cuidado de los niños ha descendido. Cuba tuvo el mejor índice de mortalidad infantil de América Latina tanto con Batista como con Castro. En general, los regímenes de coalición pequeña llevan gradualmente su economía al agotamiento con ineficiencias concebidas para beneficiar al líder y a los esenciales a corto plazo, a costa de la productividad a más largo plazo. La velocidad a la que se reduce

el bienestar depende en parte de la ayuda externa que venga a compensar los males económicos provocados por el gobierno de coalición pequeña. Deberíamos percibir las tendencias que indican una disminución en la calidad de la asistencia médica en Cuba con Castro en comparación con Batista, no necesariamente porque uno tuviera más espíritu cívico que el otro, sino porque el tiempo reduce inexorablemente la calidad de vida del ciudadano de a pie en la mayoría de las dictaduras menores.

La tasa absoluta de mortalidad infantil en Cuba ha mejorado notablemente desde el derrocamiento de Batista, pero la tasa relativa de atención a la infancia en el país no ha seguido el ritmo del resto del mundo. La tecnología médica ha mejorado de manera sustancial la sanidad desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo desde los años sesenta, justo después del triunfo de la revolución castrista. Las mejoras en el índice de mortalidad en Cuba, aunque considerables, han quedado muy por detrás de las conseguidas en muchos otros países. En 1957, no mucho antes de que Batista fuera depuesto por la revolución castrista, el índice de mortalidad infantil en Cuba era de 32 por cada 1.000 nacidos vivos. Ocupaba el puesto 13 del mundo. Para poner en perspectiva este impresionante logro, Cuba superaba a Austria, Bélgica, Francia, Israel, Japón, España, Portugal y Alemania occidental. Hoy en día, todos estos países aventajan a la Cuba de Castro. Sin embargo, hasta la desaparición de la Unión Soviética la tasa de crecimiento de Cuba fue una de las más altas de América Latina, y su elevada tasa de abortos –que ponen fin a embarazos difíciles y de alto riesgo– es del 58,6%, según el Instituto Guttmacher[7].

Lo que hemos contado del índice de mortalidad infantil en Cuba es de lo mejor que se puede encontrar en países con una larga historia de dictadura menor. Lo cierto es que ni siquiera la riqueza resulta suficiente para vacunar a los niños pequeños contra la muerte prematura. Pero tener una coalición grande es la mejor vacuna. Como toda medicina, no es perfecta, pero hace que las cosas sean enormemente diferentes.

Los 36 gobiernos del mundo que dependen de los mayores grupos de esenciales tienen 31 muertes infantiles menos por cada 1.000 nacimientos que los 44 gobiernos que dependen de los grupos de esenciales más pequeños. Si ahora comparamos los mismos 80 países pero fijándonos en la renta per cápita, los más pobres tienen 15 muertes más por cada 100 nacimientos que

los más ricos. ¡Ser rico hace que sea más fácil salvar la vida a los bebés, pero no tanto como ser democrático!

Agua potable limpia

Para los autócratas, el dinero que se gasta en la gente a la que –como los bebés y los niños pequeños– le faltan muchos años para contribuir a la economía es dinero despilfarrado. Antes bien, hay que centrar los recursos en quienes ayudan al gobernante a continuar en el poder *ahora*, no en quienes podrían ser valiosos en un futuro lejano. Cuando vemos imágenes de poblaciones en crisis podemos comprobar que el sufrimiento al principio y al final de la vida no es precisamente inhabitual en las autocracias. No es que estas terribles condiciones no se puedan cambiar, es que el autócrata tiene que optar por no cambiarlas, por una simple cuestión de coste. Los fondos así desviados salen de su propio bolsillo y de los bolsillos de los miembros de su coalición.

Consideremos la disponibilidad de un bien público tan básico y esencial como el agua potable limpia. En un mundo en el que enfermedades que se transmiten a través del agua y son fáciles de prevenir, como el cólera, la disentería y la diarrea, matan a millones de jóvenes y viejos –es decir, no trabajadores–, el agua limpia sería una formidable salvación. El problema es que se trata de vidas que los autócratas parecen no valorar.

En efecto, el agua potable es más limpia y generalmente más accesible en los países democráticos que en los regímenes de coalición pequeña, independientemente de la respectiva e importante influencia de la renta per cápita. Honduras, por ejemplo, es un país muy pobre. Su renta per cápita es de solo 4.100 dólares. Sin embargo, el 90% de los hondureños tiene acceso al agua potable limpia. La renta per cápita de Guinea Ecuatorial es de más de 37.000 dólares, nueve veces más que en Honduras[8]. Y sin embargo solamente el 44% de su pueblo dispone de agua potable limpia. Esto es cierto aunque sobre ambos países pesa el tener un clima tropical; los dos fueron colonias españolas y son sociedades de predominio cristiano. La gran diferencia es que Honduras es un país considerablemente más democrático, con un grupo de esenciales más grande, que Guinea Ecuatorial. ¿Se sale de lo corriente esta comparación? ¡En absoluto! Por

supuesto, los países con rentas per cápita más altas disfrutan por término medio de un agua potable de calidad más elevada que los países más pobres. Sin embargo, si examinamos secciones del mundo con una renta per cápita más o menos igual, los regímenes que dependen de una coalición grande, por término medio, hacen accesible a casi toda su población un agua potable de calidad, y los que dependen de una coalición pequeña les van a la zaga en un 20% o más. No es que la disponibilidad y la tecnología del agua limpia prefieran a las sociedades democráticas; es que los regímenes democráticos prefieren garantizar que el agua potable esté limpia.

La construcción de infraestructuras

Como hemos demostrado, hasta un dictador cruel proporciona a la gente una educación básica y una sanidad esencial a fin de que pueda trabajar para enriquecer al autócrata. Hay otro programa de bienes públicos que es necesario para convertir el trabajo en riqueza para aquel. Todo lo que los trabajadores hacen tiene que salir al mercado para que el dirigente pueda vender por dinero el producto del esfuerzo de los trabajadores. Esto significa que se necesitan carreteras para transportar lo que se ha hecho hasta unos mercados donde la gente tenga dinero.

No obstante, por lo que atañe a las infraestructuras sigue habiendo un equilibrio. Como las carreteras van en dos direcciones, hay que tener cuidado de no construir demasiadas ni, sobre todo, alguna que vaya donde no debe. Las carreteras son muy costosas de construir y es fácil ocultar sus verdaderos costes. Por este motivo se pueden hacer muchos chanchullos con ellas, lo cual hace a su vez que resulte atractivo construirlas. Pero tener un país *demasiado bien comunicado* puede llevar a que haya nuevos centros regionales de poder –políticos, económicos o de otro tipo– que debiliten a la autocracia. Y si alguna vez las cosas se calientan lo suficiente como para alentar la rebelión, las mismas carreteras que los autócratas construyeron pueden llegar a ser una pesadilla para ellos. En muchos países, unas infraestructuras chapuceras son con frecuencia un rasgo intencionalmente planificado, no una desdicha sufrida a regañadientes.

Mobutu Sese Seko, del Zaire (actualmente República Democrática del Congo), dijo en cierta ocasión a Juvénal Habyarimana,

presidente de Ruanda: «Llevo treinta años en el poder en el Zaire y nunca he construido una carretera». ¿Por qué? Porque, explicó a Habyarimana, «ahora vienen por tus carreteras para acabar contigo»[9]. Efectivamente, cuando Mobutu asumió el poder en 1965, Zaire tenía unos 145.000 kilómetros de carreteras. Treinta y dos años después, cuando fue definitivamente depuesto, quedaban menos de 5.000 kilómetros, justo lo suficiente para vender mercancías y no lo suficiente para que resultara fácil acabar con Mobutu. De modo que carreteras para ir al mercado, sí; carreteras para que puedas salir del país, sí; otras carreteras, no.

Debemos fijarnos en si las carreteras que van del centro de las capitales al mayor aeropuerto del país son rectas o tienen muchas curvas. Por supuesto, lo recta que sea la carretera depende de muchos factores. Está la topografía, lo extendida que esté la capital, la tecnología existente cuando se construyó la carretera y lo rica que sea la sociedad. Y luego está el tamaño de la coalición ganadora.

La riqueza no está distribuida al azar. Los países cuyo gobierno depende de un apoyo de amplia base para mantenerse en el poder suelen ser también más ricos. Esto podría llevarnos a pensar que las carreteras al aeropuerto son especialmente rectas en los países con sociedades ricas –léase coaliciones grandes–, ya que los gobiernos ricos son los que tienen más facilidad para indemnizar a la gente por tirar sus casas a fin de hacer carreteras eficientes de la ciudad al aeropuerto. Y sin embargo no es así.

La topografía, a diferencia de la riqueza, no viene dictada por la política. Un paisaje salpicado de anchas vías fluviales y montañas altas hará probablemente que la carretera de la capital a su aeropuerto esté llena de curvas con independencia del tipo de gobierno que rija su sociedad. En tales circunstancias, abrirse camino en línea recta supone construir túneles y largos puentes, que son muy caros. Atravesar pueblos también es caro si es preciso indemnizar adecuadamente a los vecinos cuando el gobierno invoca su derecho de expropiación para demoler casas. Y es muy posible que las personas a las que hay que indemnizar en esas circunstancias sean influyentes o esenciales. Si los vecinos cuyas casas están en el camino al aeropuerto no son influyentes ni esenciales, resultará más barato seguir en línea recta que bordear un pueblo tras otro.

Si la elección de la ruta fuera únicamente económica, se podría pensar que las carreteras rectas de la ciudad al aeropuerto

son especialmente frecuentes en los países ricos. Pero si la política falsea la economía, las carreteras rectas no serán tantas veces competencia de democracias representativas –y ricas– como de dictaduras menores. Que la diferencia entre la distancia por carretera y la distancia en línea recta guarda relación con la política, y sobre todo con el *número* de esenciales que necesita un líder, es muy interesante y tal vez sorprendente, pero esa relación existe.

Hemos calculado la proporción entre la distancia por carretera y la distancia en línea recta de la capital al principal aeropuerto en 158 países[10]. Una proporción baja significa una vía bastante recta; proporciones más elevadas, más curvas. Solo 2 de las 30 proporciones más bajas –países donde la distancia por carretera es casi igual que la distancia en línea recta– corresponden a democracias, teniendo en cuenta los requerimientos medios en cuanto a la coalición en los últimos 30 años (1981-2010). Portugal y Canadá tienen las carreteras más rectas a sus respectivos aeropuertos capitalinos de todas las sociedades cuyos dirigentes dependen de numerosos esenciales para conservar el poder. Portugal ocupa el puesto 13 en la proporción más baja y Canadá el 28. ¿Qué países tienen las 10 proporciones más bajas? Respuesta: Guinea, Cuba, Dominica, Colombia, Afganistán, Pakistán, Yemen, Ecuador, Etiopía y Guinea Ecuatorial. Esto, desde luego, no es el «quién es quién» de la democracia. De esta variopinta pandilla, solo los Gobiernos de Ecuador y Colombia están haciendo progresos reales hacia la dependencia de una coalición grande. El tamaño medio de la coalición en estos 10, con nuestro método de estimación, es de 42 sobre una puntuación máxima de 100[11]. La media mundial es 62, es decir, ¡un 50% más alto![12]

La lección es que cuando un autócrata necesita una carretera al aeropuerto (una buena vía para huir) puede confiscar sin más la propiedad de la gente, haciendo la carretera tan recta y rápida de transitar como sea posible. Como observó el presidente Obama en su discurso sobre el estado de la Unión el 25 de enero de 2011, en referencia al tema afín de la construcción de ferrocarriles, «si el gobierno central quiere un ferrocarril, tendrá un ferrocarril, da igual cuántas casas haya que tirar». Estaba comparando lo que los autócratas pueden hacer con lo que él, como dirigente democrático, no puede hacer.

A los demócratas, valerse del derecho a expropiar por causa de utilidad pública les parece políticamente costoso y por lo

tanto tienen más probabilidades de bordear un pueblo o una casa que de demolerlos. De suceder que un demócrata haga caso omiso de los derechos de propiedad, es probable que todas las libertades que tiene que proporcionar culminen en que la gente acuda a los tribunales y se eche a la calle para enmendar cualquier cosa que se perciba como una injusticia. Un demócrata inteligente, por supuesto, trata de evitar esos problemas, recurriendo al derecho a expropiar por causa de utilidad pública solo cuando beneficia a mucha gente, en especial a miembros de la circunscripción de dicho demócrata (los influyentes). Es increíble ver lo fácilmente que los líderes pueden echar mano de la propiedad del *pueblo* en la República *Popular* China y lo difícil que es hacer lo propio en Hong Kong. Cuando los esenciales son pocos, más o menos todo vale.

Las carreteras no son la única construcción de infraestructuras que parece poner de relieve sus beneficios privados en las autocracias y sus beneficios públicos en las democracias. Autócratas y demócratas necesitan redes de suministro eléctrico. Un estudio reciente, por ejemplo, deja ver que, cuando los gobiernos extienden la dependencia respecto de una coalición grande, en la fijación de precios y la disponibilidad de la electricidad pasan de unas políticas que favorecen a la industria a otras que ayudan a los consumidores, es decir, a las masas en vez de a los más adinerados de la sociedad[13]. Y luego están los típicos Mobutu Sese Seko, que han descubierto cómo utilizar la energía eléctrica para promover su supervivencia política.

Mobutu reemplazó la capacidad local de generar electricidad cerca de las minas de cobre del Zaire por una central hidroeléctrica a más de 1.600 kilómetros de distancia. Esto le dio el poder de cortar la electricidad con solo apretar un botón, lo que garantizaba que fuera él, y no algún emprendedor local, quien controlara el flujo de la riqueza del cobre. Vale la pena observar que los cables de alta tensión evitaban a toda la gente que estaba en el camino. Es el tipo de proyecto de infraestructuras más oportuno que puede acometer alguien que desea usar las políticas públicas para asegurar su permanencia en el poder.

Los grandes proyectos constructivos, como la presa de Asuán en Egipto y la de Las Tres Gargantas en China, se asemejan mucho a la red de suministro eléctrico de Mobutu. Estos tipos de proyectos son estupendos para los autócratas. Aunque obligan a desplazar un enorme número de personas, también generan

enormes oportunidades de corrupción, lo que los convierte en las joyas de la recompensa privada, aparte de suministradores de infraestructuras públicas básicas. Hay que destacar que, además, cuestan una enorme cantidad de dinero más que la construcción de presas comparables en Estados Unidos u otros países democráticos, donde esos proyectos sirven ante todo para fomentar el bienestar público, no el privado.

Todos los dirigentes necesitan proporcionar algunos bienes públicos para que la gente pueda pagar impuestos. Esto es igualmente aplicable a otras organizaciones. Los jefes corporativos no pueden esperar que sus empleados produzcan aislados. La comunicación, la formación y las habilidades de creación de equipos aumentan la productividad, aunque también facilitan la coordinación para protestar contra el jefe. Por esta razón, no todos los teléfonos corporativos comunican con todas partes.

Hasta los capos de las familias mafiosas proporcionan bienes públicos que ayudan a los gángsters a ganar dinero; el más importante de esos bienes es quizá la reputación. A los gángsters les resultaría mucho más difícil exigir dinero por su protección si la gente no creyera que los respalda su fuerza. Las mafias también proporcionan fuerza y disuasión para proteger a sus miembros. Matar a un mafioso no es cosa que uno emprenda a la ligera. Y también proporcionan abogados. Cada uno de estos servicios es una valiosa recompensa. Pero, lo que es más importante, hacen que la mafia siga ganando dinero. Como ocurre con los autócratas, los jefes de la mafia suministran los bienes públicos que ayudan a los gángsters a producir la riqueza que sus jefes necesitan para mantenerse arriba.

Bienes públicos que son para el bien público

En los sistemas de coalición pequeña, los bienes públicos están con frecuencia al servicio de los estrechos intereses de los dirigentes y solo de manera indirecta de los intereses de los ciudadanos. La situación es casi enteramente distinta para quienes dependen de una coalición grande. A esos líderes, el deseo de permanecer en el cargo les dicta que tienen que satisfacer los deseos de la coalición grande en cuanto al acceso a una buena educación a todos los niveles, una asistencia sanitaria de calidad a todos los niveles y, lo más importante de todo, los medios

para hacer que los deseos de la coalición sean fácilmente conocidos por el gobierno a todos los niveles. Sin duda no es una coincidencia que todos menos uno (Singapur) de los 25 países del mundo contemporáneo que tienen los ingresos per cápita más elevados sean democracias liberales, es decir, sociedades que gozan del imperio de la ley, con un gobierno transparente y responsable, libertad de reunión y de prensa. Son lugares que impulsan la competencia política en vez de impedirla u obstaculizarla. Impulsan dicha competencia no por espíritu cívico sino por la necesidad de reunir una amplia coalición de partidarios.

Algunas de las personas más ricas del mundo viven en países diminutos con poblaciones diminutas, como Islandia y Luxemburgo. Otras viven en países con poblaciones enormes –como Estados Unidos o Japón– y otras en extensos territorios con poblaciones relativamente modestas, como Canadá o Australia. Algunas de las personas más adineradas viven en sociedades homogéneas en cuanto a religión, como el Reino Unido o Estados Unidos. Muchos de los países más ricos están en Europa, pero otros están en Asia, América del Norte u Oceanía. Unos fueron potencias imperiales, como Gran Bretaña y Francia; otros fueron colonias, como Canadá o Nueva Zelanda.

¿Qué es, entonces, lo que tienen estos países en común? No es su ubicación geográfica, su cultura, su religión, su historia ni su tamaño. Lo que todos tienen en común es que son democracias y por lo tanto dependientes de una coalición grande, si bien de formas y dimensiones diferentes. Y, al depender de muchos esenciales, todos estos regímenes comparten el suministro de ese bien público barato y sin embargo enormemente valioso llamado *libertad*.

Aunque libertades tan fundamentales como la de expresión, la de reunión y la de prensa son baratas de proporcionar, los autócratas las evitan como la peste. A los líderes democráticos, sin duda, les gustaría poder evitarlas, ya que son estos bienes públicos los que facilitan que los oponentes se organicen para derrocarlos. Pero quienes dependen de una coalición grande no pueden eludirlas porque no pueden reunir una coalición ganadora sin garantizar a un gran número de personas el derecho a decir, leer y escribir lo que quieran y a reunirse para hablar y debatir cuando les plazca. Y entonces los demócratas tienen que escuchar a sus electores y darles lo que quieren, pues de lo contrario subirá al poder otro que lo haga.

Pero cuando los que ocupan el poder dependen de una pequeña coalición de compinches, es fácil satisfacer a los miembros de esta enriqueciéndolos mediante la corrupción y el amiguismo. No se arriesgan a perder esas riquezas exigiendo al titular que desvíe dinero de ellos a políticas públicas eficaces. En estas condiciones, los dirigentes pueden limitar fácilmente el suministro de bienes públicos en general y la libertad en particular si así lo deciden. De ahí que las democracias escapen al estado de naturaleza de Hobbes y las autocracias generalmente no. Incluso podemos ver lo espectacular que es la diferencia entre escapar al estado de naturaleza si pensamos en lo que ocurre cuando la naturaleza ejerce su libertad para causar estragos. Tenemos presentes las consecuencias de desastres naturales como terremotos, ciclones, tsunamis y sequías. Por supuesto, no son acontecimientos políticos, pero sus consecuencias son producto del modo en que los gobernantes asignan los ingresos y del modo en que la libertad de la gente para organizarse determina las decisiones de asignación.

Los terremotos y el modo de gobernar

Un terremoto de magnitud 7 en la escala de Richter es 10 veces mayor que uno de magnitud 6, al igual que uno de 8 es 10 veces mayor que uno de 7 y 100 veces mayor que uno de 6. La ciudad de Bam, en Irán, sufrió un terrible terremoto el 26 de diciembre de 2003. Su magnitud estuvo entre 6,5 y 6,6. De los aproximadamente 97.000 residentes en la ciudad, murieron 26.271. Chile, con una renta per cápita similar a la de Irán, experimentó un terremoto de magnitud 7,9 el 14 de junio de 2005. Fue 25 veces mayor que el de Bam y tuvo lugar en una zona más poblada: afectó a la ciudad de Iquique, con una población de unas 238.000 personas. Sorprendentemente, solo mató a 11 personas. ¿Fue buena suerte o intervino una buena política?

Chile e Irán son regularmente escenario de una importante actividad sísmica. Por este motivo se podría esperar que sus respectivos gobiernos prestaran atención a los riesgos de terremoto y a la devastación que puede afectar a sus poblaciones. Pero todo lo que hemos argumentado nos exhorta a ser cautos por lo que se refiere a una visión tan optimista del modo de gobernar.

Por considerar solamente los últimos cincuenta años de historia, Irán ha sido de manera sistemática un régimen de coalición

pequeña. Aunque el gobierno del sha dependía de un grupo de esenciales algo menor que la actual teocracia iraní, los dos regímenes no son muy diferentes en la práctica. Por lo tanto, según nuestro análisis, Irán no es un país del que se pueda esperar que impulse el tipo de libertades públicas que facilitan que la gente exprese lo que quiere y que el gobierno haga serios esfuerzos por satisfacer esos deseos.

El último medio siglo de Chile fue un poco más complejo. El país tuvo un sistema satisfactoriamente democrático desde 1960 hasta 1973 y después se sumió en un régimen de coalición pequeña que duró hasta finales de los ochenta. En 1989 estaba volviendo a depender de una coalición relativamente numerosa como sostén del gobierno. Esto significa que deberíamos esperar un enfoque de la actividad sísmica considerablemente más orientado a los bienes públicos que el de Irán, al menos en los años sesenta y desde 1990.

Chile sufrió un extraordinario terremoto de magnitud 9,5 en 1960. Mató a 1.655 chilenos (además de a otras 61 personas en el lejano Hawai como consecuencia del tsunami resultante) y dejó sin hogar a unos 2 millones de personas. El Gobierno de Chile, satisfactoriamente democrático (en la época), se aplicó de inmediato a desarrollar un nuevo y riguroso código sísmico para todas las construcciones nuevas, con el fin de proteger a sus ciudadanos de similares destrucciones en el futuro. Se volvió sobre dicho código, apenas modificado en los largos años de la dictadura militar, en 1993, año en que Chile, de nuevo democrático, hizo mejoras que reflejan las realizadas por la tecnología. Al parecer, el código sísmico de Chile no solo era riguroso sino que además se hizo cumplir, lo cual produjo un gran aumento de la seguridad pública contra la ominosa amenaza de los desastres causados por los terremotos.

A diferencia de Chile, Irán no disfrutó de ningún periodo de gobierno democrático durante el último medio siglo. Como consecuencia, el gobierno no tuvo ningún acicate para reforzar sus políticas y proteger a la población del desastre. Como informó el grupo de estudios iraníes del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) tras el terremoto de Bam, «considerando la elevada sismicidad de Irán, en 1991 se puso en marcha un programa general de reducción de riesgos, *pero la eficacia de las medidas ha estado limitada por la falta de adecuada financiación y coordinación institucional [...]. Entre las principales causas de la vulnerabilidad de*

la región se encuentran [...] unas políticas públicas ineficaces y unas inversiones en infraestructura retrasadas y equivocadas [la cursiva es nuestra]»[14]. Traducción: los regímenes iraníes de coalición pequeña del sha y los ayatolás han desviado fondos para su beneficio privado en lugar de destinarlos a la mejora de la seguridad pública contra la previsible amenaza de desastre sísmico. No proporcionan ningún medio para que la gente explique claramente sus deseos y toman pocas medidas para proteger a sus ciudadanos contra el previsible peligro de muerte y destrucción por obra de las sacudidas sísmicas.

La comparación de Irán y Chile está lejos de ser inusual. China, como Chile, sufrió un terremoto de 7,9. Se produjo en mayo de 2008 y destruyó muchos colegios y bloques de pisos muy mal construidos, matando a casi 70.000 personas. Aun contando con las diferencias en la población y en la renta de Chile y de China, es imposible conciliar la divergencia entre el número de víctimas mortales en uno y otro país, a menos que reflexionemos sobre los incentivos para imponer unos adecuados criterios de edificación en el Chile democrático, unos incentivos inexistentes en China y en Irán, países autocráticos. Y para que nadie piense que estos son casos especiales, merece la pena reparar en que la democrática Honduras sufrió un terremoto de 7,1 en mayo de 2009 con 6 muertos, e Italia otro de 6,3 en abril del mismo año con 207 muertos. Hasta el espantoso número de víctimas mortales que hubo en Japón como consecuencia de su tremendo terremoto de magnitud 8,9 y su tsunami en marzo de 2011 es sin duda menor que el que habría provocado un acontecimiento comparable en un régimen de coalición pequeña. Japón se gastó una fortuna en construcción de calidad para resistir los terremotos, pero casi nadie puede permitirse la protección contra un acontecimiento sísmico y un tsunami de la magnitud que Japón experimentó. Las coaliciones grandes salvan vidas porque los dirigentes que se apoyan en ellas saben que si no protegen a sus ciudadanos de a pie serán expulsados de su cargo en favor de alguien que sí lo haga.

Los terremotos y los tsunamis son difíciles de prever. Pero sus secuelas no lo son. Cuando hay muchos partidarios esenciales, el rescate se realiza con prontitud y la reparación es rápida y eficaz. Si no es tan rápida y eficaz como la gente espera –y en los sistemas de coalición grande esperan que sea notablemente rápida y eficaz–, rodarán cabezas políticas. Esto fue lo que

pasó, como veremos después, tras el huracán Katrina en Estados Unidos. Veremos también que cuando hay pocos esenciales, la insuficiencia de la ayuda no hace que rueden cabezas. Antes bien, los autócratas prefieren exagerar los daños para atraer más fondos de ayuda a los damnificados. Una vez el auxilio está garantizado, es desviado a las cuentas privadas de las élites políticas en vez de dedicarlo a la reconstrucción. Pensemos en la campaña de ayuda de Sri Lanka tras el tsunami de 2004.

Estas diferencias se pueden observar también dentro de las naciones. Edward Luce recorrió los campos de refugiados de Tamil Nadu, en la costa este de la India meridional, después del tsunami de 2004[15]. Aunque murieron entre 15.000 y 20.000 personas y hubo una devastación general, al cabo de un año casi todo el mundo estaba realojado y el gobierno había dado compensaciones por la pérdida de vidas y propiedades. La gente, aunque relativamente pobre, estuvo muy informada sobre el proceso. La razón: las elecciones en Tamil Nadu son muy competitivas, ya que el estilo clientelar de la votación en bloque que sigue dominando en el norte de la India se ha venido abajo. Cuando Luce recorrió el estado de Orissa, más septentrional, en 2006, descubrió que la gente seguía alojada en poblados de tiendas. Pero no eran víctimas del tsunami de 2004: estaban todavía haciendo frente a las ramificaciones de un ciclón que había tenido lugar en 1999.

Cada uno de estos ejemplos de desastres naturales muestra una variación sobre la misma historia. Cuando el gobierno depende de muchos esenciales, tiene que asignar los recursos gubernamentales y suministrar valiosos bienes públicos como códigos de construcción fiables, campañas de ayuda para rescatar a las víctimas de desastres y, cuando sea posible, barreras de protección como diques y presas para impedir desastres. Para saber lo que necesita la gente, los gobiernos tienen que dar facilidades para que la población haga saber qué cestas de bienes públicos desea. La mejor manera de hacer esto es permitir el bien público que menos cuesta y más vale: la libertad.

Los bienes públicos pueden estar destinados al bien público. Sin embargo, pueden también ser un medio para explotar a la gente. En los entornos de coalición grande, los bienes públicos mejoran de forma extraordinaria el bienestar público. En los de coalición pequeña no sucede así.

No es que las democracias tengan suerte. No atraen a líderes de espíritu cívico por casualidad. Antes bien, atraen a líderes que piensan en la supervivencia, que entienden que, dado que dependen de muchos esenciales, solo pueden llegar al poder y mantenerse en él si calculan la cesta de bienes públicos que deben ofrecer. Los líderes que tienen coaliciones pequeñas han de resolver exactamente el mismo problema de supervivencia. Lo que pasa es que, cuando la coalición de la que dependen es pequeña, la combinación de bienes públicos es más reducida. En los dos casos está concebida con fines de supervivencia.

No es preciso apelar al espíritu cívico para explicar por qué la gente goza de una vida mucho mejor en una democracia que en una autocracia. Son accesibles a todos unos niveles educativos más altos cuando la coalición es grande; la educación es básica cuando la coalición es pequeña. La asistencia sanitaria es para quienes son productivos cuando la coalición es pequeña; los bebés y las personas de edad no son excluidos cuando la coalición es grande. El agua buena es para todos cuando la coalición es grande; de la otra forma es solo para los privilegiados. Y, lo más importante de todo, la libertad para decir lo que uno necesita y para discrepar cuando no lo obtiene es abundante cuando la coalición es grande y escasa en extremo cuando es pequeña.

Tras este examen de las ventajas que comporta vivir en un sistema de coalición grande, en el capítulo siguiente veremos el lado oscuro de la democracia, pues los regímenes de coalición grande no son inmunes a la concesión de beneficios privados a un grupo selecto de sus ciudadanos. Veremos asimismo que la corrupción es muy útil a los dirigentes con coaliciones pequeñas y que, de hecho, la corrupción, los sobornos y los demás beneficios privados a sus compinches ayudan a estos líderes a conservar el poder. Esos mismos beneficios podrían costarles el puesto a los líderes con coaliciones grandes. Esta es la razón de que los regímenes más corruptos del mundo estén siempre regidos por una coalición pequeña.

6
Si la corrupción otorga poder, la corrupción absoluta otorga el poder absoluto

Hemos visto cómo los dirigentes llegan al poder, consiguen dinero y suministran bienes públicos, en ocasiones incluso para beneficio de la sociedad. Sin embargo son pocos –y valiosos– los líderes triunfantes que tienen como motivación primordial el deseo de hacer buenas obras para sus súbditos. A todo el mundo le gusta gustar, y no hay ninguna razón para pensar que el poderoso tenga nada en contra de sentirse amado y honrado por su pueblo. Incluso, bien podría suceder que haya muchos candidatos a los altos cargos que busquen el poder con la intención de ser unos dirigentes benévolos. El problema es que hacer lo mejor para la gente puede ser muy malo para la permanencia en el poder.

La lógica de la supervivencia política nos enseña que los líderes, ya manden en países, en empresas o en comités, por encima de todo quieren alcanzar y conservar el poder. En segundo lugar, quieren ejercer todo el control posible sobre el gasto de los ingresos. Aunque puedan satisfacer sus deseos de hacer buenas obras con el dinero que haya a su discreción, para hacerse con poder y sobrevivir en el puesto los dirigentes tienen que fijar su atención en formar y mantener una coalición lo bastante leal como para que el gobernante pueda rechazar a todos y cada uno de sus rivales. Para hacerlo, los líderes tienen que recompensar a sus coaliciones de partidarios esenciales antes de recompensar al pueblo en general e incluso antes de recompensarse a sí mismos.

Hemos visto cómo las recompensas de la coalición pueden adoptar la forma de bienes públicos, especialmente cuando el grupo de esenciales es amplio. Sin embargo, conforme la coali-

ción esencial se hace más pequeña, lo más eficiente para cualquier gobernante es hacer cada vez más hincapié en la asignación de recursos en la forma de beneficios privados para sus amiguetes. ¿Por qué? Bienes privados para unos pocos cuestan menos en total que bienes públicos para muchos, incluso cuando esos pocos obtienen recompensas verdaderamente suculentas. Esto es aún más cierto cuando la coalición no solo es pequeña sino que está sacada de una reserva muy grande de miembros intercambiables del selectorado, cada uno de los cuales clama por convertirse en miembro de la coalición ganadora, con acceso a la infinidad de ventajas privadas que ello conlleva.

Los líderes afortunados deben colocar el apremio a hacer buenas obras en un lejano tercer lugar por detrás de su propia supervivencia política y de su grado de control discrecional. Los bienes privados son los beneficios que más ayudan a los gobernantes a conservar la lealtad de la coalición. Las ganancias privadas son lo único que distingue a los esenciales de las masas.

Por esta razón, es crucial que examinemos a continuación el uso de las recompensas privadas como el medio para sobrevivir en el poder. Queda por ver lo que hacen los gobernantes con el dinero que no tienen que gastar para comprar la lealtad de su coalición, es decir, el dinero que el titular utiliza a su criterio. Cuando investiguemos esa utilización de los ingresos veremos que el adagio de lord Acton, «el poder corrompe; el poder absoluto corrompe absolutamente», tiene validez general, pero no capta del todo la causalidad. La relación causal va en las dos direcciones: el poder conduce a la corrupción y la corrupción conduce al poder. Como nos informa el título de este capítulo, la corrupción otorga poder a los líderes y la corrupción absoluta les otorga el poder absoluto, o casi. Recordemos que, como veíamos en el caso de Luis XIV, ningún dirigente ha tenido jamás el poder absoluto. Esta es la razón de que los dirigentes necesiten el apoyo de los miembros de su coalición, y de que los miembros de su coalición necesiten oportunidades de enriquecimiento para seguir siendo leales a su líder, otorgándole el poder preciso para que permanezca en su puesto, ganando y gastando dinero… en ellos.

El poder y la corrupción

Los políticos corruptos son atractivos para los aspirantes a partidarios, y a los políticos ansiosos de poder les resulta muy fácil atraer a su causa a personas corruptas. Los líderes quieren seguir en el poder y tienen que tomar las medidas que haga falta para que así sea. Los líderes que triunfan son muy capaces de oprimir, reprimir, suprimir e incluso matar a sus rivales, reales o imaginarios. Todo aquel que no esté dispuesto a acometer el trabajo sucio que se invita a hacer a tantos líderes debe abstenerse de intentar convertirse en líder. Desde luego, todo aquel que sea reacio a ser una bestia no durará mucho si todo el mundo sabe que no está preparado para incurrir en el comportamiento vicioso que tal vez es esencial para la supervivencia política. Si un aspirante a líder no quiere hacer cosas horribles, puede estar seguro de que habrá muchos otros que sí quieran. Y si no paga a sus seguidores para que hagan cosas horribles, puede estar bastante seguro de que esos compinches serán sobornados, cambiando actos horribles por riquezas y poder.

Gengis Kan (1162-1227) entendió este principio. Si se topaba con una ciudad que no se le rendía de inmediato, mataba a todos los que vivían en ella y luego se aseguraba de que la siguiente ciudad se enterara de que lo había hecho. De esta manera, en realidad no tuvo que matar a tanta gente en total. La gente descubrió que les irían mejor las cosas si cedían, le entregaban sus riquezas y aceptaban que los mongoles pasaran después por allí, dejando que los supervivientes se las arreglaran solos. Gengis llegó a gobernar buena parte del mundo conocido y murió en su cama a la avanzada edad de 65 años. Es cierto que no goza de la mejor reputación en Occidente (aunque es venerado en su patria, Mongolia), pero no hay ninguna duda de que fue un líder de éxito.

Es justo decir que Enrique V de Inglaterra tiene mejor reputación que Gengis Kan[1]. Su discurso del día de San Crispín en la obra de Shakespeare *Enrique V* es acogido con pasión y admiración incluso por el lector moderno. A veces olvidamos que Enrique era capaz de ser brutal. Por mucho que los ingleses lo veneren, puede que no sea objeto de una acogida tan cálida en Francia, donde, en el asedio de Harfleur, Shakespeare le hace anunciar, en los términos propios de un líder brutal, lo que haría si el gobernador de la ciudad no se rindiera:

> Si reanudo el cañoneo, no abandonaré Harfleur, medio demolido ya, hasta que quede sepultado entre sus cenizas. Cerraré todas las puertas a la clemencia, y el soldado, ebrio de carnicería, con el corazón duro y despiadado, tendrá una latitud de conciencia tan ancha como el infierno para asesinar la libertad, y segará como la hierba vuestras bellas y jóvenes vírgenes y vuestros niños en flor. [...] ¿Qué respondéis? ¿Queréis ceder y evitar estos extremos, o bien continuar en la culpabilidad de la defensa para ser así destruidos?[2]

Por fortuna para Harfleur, al oír las palabras de Enrique el gobernador se rindió.

Los dirigentes más poderosos de la historia, personas como Gengis Kan, Enrique V o Catalina la Grande de Rusia, suelen ser autócratas que están en deuda solamente con una coalición pequeña. Los que tienen más éxito, sobre todo en el mundo moderno, disponen de un medio seguro para obtener cuantiosas rentas, como las riquezas minerales. Siempre que se mantengan sanos, esos dirigentes son poco menos que invulnerables. Esto equivale a decir que están todo lo cerca que se puede estar de ser líderes absolutos.

¿Qué tiene que hacer entonces un autócrata una vez que está en el poder? Deben imponer una tributación excesiva: se dice que Gengis Kan exigió un impuesto del 100% tras una conquista. Como era un nómada, no necesitaba que aquellos a quienes derrotaba produjeran para el año siguiente, ya que para entonces él y sus hordas estarían en otra parte. Deben eliminar gente con entusiasmo: Iósif Stalin descubrió que matar a muchos para atrapar solo a unos pocos «enemigos del pueblo» compensaba el gasto y la pérdida de vidas inocentes. Por lo tanto, dejó bien claro a sus comisarios que una tasa exorbitante de error en la ejecución de potenciales enemigos del pueblo era totalmente aceptable. Deben distribuir generosas recompensas entre los partidarios esenciales: Catalina la Grande se aseguró de que hasta sus antiguos amantes siguiesen siendo leales concediéndoles el dominio de grandes extensiones de tierra y miles de siervos, y las rentas que lo acompañaban. Y, para terminar, deben ahorrar para su uso personal un dinero que les procure un fondo para los malos tiempos, con el que puedan salir de apuros o que les garantice un aterrizaje suave cuando se les acabe la suerte o sean derrocados: eso fue precisamente lo que hizo Jean-Claude «Baby Doc» Duvalier, de

Haití, que vivió a cuerpo de rey en el exilio, en Francia, hasta que perdió la mayor la parte de su fortuna, que fue a parar a manos de su exmujer tras un desagradable divorcio[3].

¿Cómo deben comportarse los líderes absolutos? En pocas palabras: *sé un corrupto.*

Tan seguro como que el dinero mueve el mundo es que el dinero mueve a la coalición. La verdadera clave para contar con una coalición leal es el dinero. Si un líder quiere oprimir, reprimir, suprimir e incluso matar a sus enemigos, necesita gente que quiera hacerle el trabajo sucio. Semejante brutalidad puede ser cara. Por eso los líderes que triunfan pagan más que cualquier otro por esos propósitos y, no hace falta decirlo, ni un céntimo más de lo necesario.

Los dirigentes, los esenciales y los influyentes de los Estados autocráticos pueden hacer ostentación de un nivel de riqueza enormemente extravagante, sobre todo cuando consideramos que sus poblaciones padecen indigencia y hambre y mucha gente muere. No obstante, su monopolio sobre el poder y la fuerza mantiene al pueblo sometido y es el dinero lo que hace que los pocos elegidos estén contentos de imponer la voluntad del régimen y proteger el poder del líder.

Para que nadie se apresure a concluir que esto es una descripción apropiada solo para los dictadores, los bienes privados en el ámbito de los demócratas son sin duda dignos de examen. Al necesitar la ayuda de muchos, no pagan tanto como los autócratas, pero aun así hasta los seguidores de los demócratas tienen que recibir sus recompensas.

Los bienes privados en las democracias

Nuestra versión de la lógica política nos dice que las recompensas privadas acaparan un porcentaje mayor del gasto gubernamental cuando hay menos esenciales. Esto es sin duda una de las razones por las que somos mucho más conscientes de la corrupción a gran escala en las dictaduras que en las democracias, y con justicia. Transparencia Internacional, que clasifica cada año la corrupción gubernamental, muestra que nuestra intuición acerca de las dictaduras y las autocracias generalmente acierta. De los 25 regímenes más corruptos según el índice internacional de corrupción correspondiente a 2010, elabora-

do por Transparencia Internacional, ni siquiera uno es una democracia madura. Solo unos cuantos –Rusia y Venezuela, por ejemplo– podrían ser descritos como cuasidemocráticos, al menos en el sentido de que aparentan tener elecciones multipartidistas. Decimos «aparentan» porque también está claro, en ambos casos, que los partidos de la oposición se ven gravemente limitados en su acceso a los medios de comunicación o en sus posibilidades hasta de realizar concentraciones públicas. Así pues, indudablemente, los niveles de corrupción más altos corresponden a regímenes antiliberales, de coalición pequeña. Pero esto no significa que el depender de una coalición grande exima a un gobierno de ser corrupto. Ni siquiera significa que los regímenes dependientes de una coalición grande gasten muchísimo menos en corrupción que otros más autocráticos.

Como los escenarios democráticos promueven impuestos más bajos y mayor gasto en bienes públicos fomentadores de la productividad que los regímenes de coalición pequeña, la dependencia de muchos esenciales suele ir en correlación con una economía próspera. En consecuencia, es probable que den lugar a una tarta de ingresos más grande que los escenarios de coalición pequeña, como analizaremos a continuación. Los gobiernos con coaliciones grandes toman menos de la tarta total de ingresos, pero toman una parte más pequeña de una tarta más grande, con lo cual podrían tener más ingresos a su disposición. Aun cuando la combinación de bienes públicos y privados favorece que haya más beneficios privados en los regímenes de coalición pequeña, la cantidad total de recompensas privadas puede ser mayor en un entorno de coalición grande.

Irán y Turquía son dos países de predominio musulmán (uno chií y otro suní), ambos situados en Oriente Medio. Irán tiene grandes reservas de petróleo que deberían aligerar la carga tributaria de la gente, o al menos eso podría uno pensar. Turquía no tiene petróleo ni ninguna riqueza de consideración en recursos naturales, y por lo tanto necesita ingresos tributarios para sostener al gobierno. Tanto Irán como Turquía tienen una historia de gobierno autocrático, pero Turquía es ahora una democracia que va madurando (aunque todavía se halla en transición), mientras que Irán, a pesar de una cierta parafernalia democrática, sigue siendo autoritario. En Irán, los votos del pueblo y las leyes del Parlamento pueden ser anulados por la voluntad del Líder Supremo. En Turquía, el presidente tiene un limitado

poder de veto legislativo, como en Estados Unidos, de manera que hace falta una acción ilegal, como un golpe militar, para anular la voluntad del pueblo.

La población de Irán es de 73 millones de personas, la de Turquía de 75 millones, lo cual significa que ambas naciones son de tamaño comparable. La corrupción en Irán estaba clasificada en 2010 con el número 32 por la cola (es decir, ocupaba el puesto 146 de 178 países por lo que se refiere a la honradez en los negocios), lo cual la convierte en uno de los regímenes más corruptos del mundo. Turquía ocupaba el puesto 56, lo que la sitúa dentro del mejor tercio del mundo en cuanto a evitar la corrupción. Es decir, 122 países fueron clasificados como más corruptos que Turquía. Es un resultado no estelar, pero sí bueno para una democracia de transición. La renta per cápita en Turquía es de unos 13.730 dólares; en Irán, de solo 4.530 dólares[4]. Así, a pesar de su gran riqueza petrolera, los iraníes, por término medio, solo ganan aproximadamente la tercera parte de lo que ganan los turcos. Los tipos de gravamen son más altos en Irán que en Turquía, de modo que, a pesar de la riqueza petrolera, Irán recauda más que Turquía en el impuesto sobre la renta. Ambos países tienen un impuesto sobre la renta progresivo, aunque un pequeño grupo en Irán, conocido como los bonyads, está eximido del pago de impuestos e incluso exonerado de toda acusación de corrupción. Administran el dinero de los supremos ayatolás y de algunos líderes militares clave. Los bonyads tienen fama de controlar entre el 20% y el 25% de los ingresos anuales de Irán: no está mal por lo que hace a beneficios privados.

Para comparar los países como es debido, es útil examinar lo que tienen que pagar en impuestos un iraní y un turco. Ganando 4.530 dólares, un iraní paga 762 dólares y un turco solo 680 (nos basamos en los tipos de cambio vigentes el 2 de diciembre de 2010 de la lira turca y el rial iraní con el dólar americano)[5]. Con la renta per cápita turca de 13.730 dólares, un turco paga 2.450 y un iraní 2.890. Así pues, como se podía esperar, el Gobierno de Irán toma una parte mayor de una tarta de producto interior bruto más pequeña. De hecho, el Banco Mundial declara que los ingresos del gobierno turco ascendieron al 22,5% del PIB en 2008 (el año más reciente del que tenemos datos) y los de Irán en el mismo año al 32%. Con el PIB de Turquía, los ingresos del gobierno en 2009 (el año más reciente del que tenemos datos) fueron de 138.800 millones de dólares. Los ingresos del

Gobierno de Irán con su PIB de 2009 fueron de 105.900 millones de dólares. A pesar de los impuestos más altos en Irán, la tarta de ingresos del Gobierno de Turquía es más grande que la de Irán.

La tarta de ingresos de Irán, a pesar de su mayor recaudación de impuestos, es solo aproximadamente el 76% de la de Turquía. Así, si Irán gasta el 25% de sus rentas en bienes privados para su relativamente pequeña coalición de partidarios esenciales, Turquía solo necesitaría asignar el 19% de sus rentas a recompensas privadas para gastar la misma cantidad de dinero que gasta Irán en beneficios privados. Es muy probable que Turquía gaste mucho menos, como porcentaje de la tarta y en total, de lo que gasta Irán en corrupción y otros bienes privados. Pero, como hemos visto, es perfectamente posible embarcarse en una cantidad absoluta de corrupción en un escenario de coalición pequeña. La corrupción resulta ser mayor en el entorno de coalición pequeña porque, al fin y al cabo, es una proporción mayor de la tarta de los ingresos o PIB disponible.

Es importante recordar que el valor de las ganancias privadas para los millones de partidarios individuales que hay en una democracia es reducido. Es considerable para los pocos seguidores individuales clave que hay en una autocracia, incluso si el total gastado en bienes privados es el mismo en ambos casos. Por ejemplo, la coalición ganadora en Turquía podría estar fácilmente en torno a los 20 millones de votantes. El número de votantes en las elecciones turcas de 2007 fue de algo menos de 36 millones, siendo 42,5 millones el número de votantes registrados y 48,8 millones el de personas con derecho a voto en total. Votando 36 millones de personas, la coalición ganadora en las elecciones por mayoría relativa de Turquía podría haber sido de más de 18 millones de personas. La coalición ganadora en Irán podría haber sido fácilmente de no más de varios miles de personas. Seamos excesivamente generosos con la coalición ganadora en Irán suponiendo que la componen 100.000 personas, entre ellas líderes religiosos, élites locales y nacionales, funcionarios importantes, oficiales clave y los sicarios del gobierno (el Basij, bajo la dirección del hijo del ayatolá Jomeini), encargado de la represión de las protestas. Si Irán gasta nada más que 5.000 millones de dólares en recompensas privadas (no tenemos medio de saber la cifra real), un miembro medio de la coalición obtiene 50.000 dólares, más de 10 veces la renta per cápita. Si Turquía gasta la misma suma en beneficios privados (y tampoco

aquí podemos conocer la cifra real), un miembro medio de la coalición recibe solo 250 dólares, menos del 2% de la renta per cápita. Ni que decir tiene que en los dos casos la mayoría de los miembros de la coalición recibirán muchos menos de la media y unos pocos recibirán mucho más. Pero, evidentemente, en Turquía no habrá muchos miembros de la coalición que estén dispuestos a dar una paliza e incluso matar a un conciudadano por 250 dólares. Es asimismo evidente que en el relativamente pobre Irán, al régimen le resulta seguramente fácil, a 50.000 dólares por barba, conseguir partidarios que salgan a oprimir a sus conciudadanos.

Los bienes privados constituyen una parte del gasto de todos los gobiernos, al igual que del gasto de todas las corporaciones. Pero es mucho más difícil lograr que la gente se embarque en una conducta realmente fea en un entorno de coalición grande que en otro de coalición pequeña incluso si los totales gastados en ganancias privadas son iguales. La historia no ha producido líderes dependientes de coaliciones grandes tan brutales como Gengis Kan. Igualmente, debemos darnos cuenta de que la naturaleza de las recompensas privadas en sistemas más democráticos asumirá probablemente la forma de políticas públicas distorsionadas antes que valerse de medios más abiertos como el franco soborno, el mercado negro o el favoritismo extremo.

¿Cuáles son, pues, las recompensas privadas que se reparten en las democracias? ¿Cómo se pueden distorsionar las políticas públicas con el fin de crear beneficios para unos y costes para otros?

Está de moda hablar de política utilizando conceptos como ideología o contínuum derecha-izquierda. Los típicos mantras de los dos lados del contínuum derecha-izquierda dicen algo como esto: los liberales se preocupan por los pobres y se dedican a aliviar su miseria. Muchas veces se ven obstaculizados por los ricos y poderosos. Los muy ricos y poderosos suelen ser conservadores. Los conservadores se preocupan por los ricos y se dedican a protegerlos de las inclinaciones tributarias y derrochadoras de los liberales, cuyos partidarios, lo que no es de sorprender, suelen ser relativamente pobres comparados con los partidarios de los conservadores. Como simplificación de la política, esto funciona estupendamente. Lo que vamos a hacer no es tanto

poner en tela de juicio esta visión como ofrecer una manera completamente distinta de pensar en ella.

Las reglas que rigen la forma en que se gobierna separan inevitablemente las políticas que los políticos realmente desean de lo que dicen y hacen. No es que dudemos que los políticos tengan opiniones sinceras sobre políticas públicas buenas y malas; es más bien que esas opiniones no son muy importantes que digamos y, además, no hay muchas maneras de distinguir entre declaraciones basadas en la oportunista conveniencia política y las convicciones auténticas.

Desde la perspectiva de este libro, los denominados liberales y los denominados conservadores parecen haberse limitado a labrarse unos nichos electorales aparte que les dan una buena oportunidad de obtener el cargo. A los demócratas de Estados Unidos les gusta subir los impuestos a los ricos, mejorar el bienestar de los pobres y buscar grandes dosis de beneficios para los votantes pendulares de clase media. A los republicanos de Estados Unidos les gusta bajar los impuestos a los ricos, reducir el bienestar de los pobres, apoyándose más bien en programas de vuelta al trabajo, y, de modo similar, buscar grandes dosis de beneficios para los votantes pendulares de clase media. Muchas de las políticas de ingresos y gastos, programas *pork barrel* que benefician a una determinada localidad y demás, no son más que bienes privados distribuidos a la coalición de esenciales del partido relevante; los dos partidos prestan especial atención a la clase media porque hay una enorme cantidad de votantes que pertenecen a ella y se les puede inclinar de un lado o del otro. A estos votantes les gusta definir a los ricos –a quienes se les podría pedir que pagasen impuestos más altos– como todos aquellos cuyos ingresos son más elevados que los propios. Les gusta pensar que en las prestaciones sociales cunden el fraude y la trampa, que hay que descubrir. Y están encantados de tener programas gubernamentales que los beneficien de forma desproporcionada –esto no es ninguna sorpresa–, como deducciones fiscales por los intereses hipotecarios, extensión de los beneficios de Medicare [seguro de enfermedad para los mayores], subsidios para matricular a sus hijos en la universidad y aumentos en los pagos a la seguridad social aun en ausencia de inflación.

No es muy probable que los muy pobres voten, pero sí lo es que voten los pobres que trabajan, y, desde luego lo más probable es que voten por quienes adoptan políticas que los benefi-

cian. Los menos acomodados adoran los impuestos progresivos y aborrecen los impuestos sobre las ventas. Quienes tienen esperanzas de contar con unos programas ampliados y más eficaces de capacitación laboral, Medicaid [seguro de enfermedad para las personas con bajos ingresos], seguro contra el paro de larga duración e impuestos bajos o ninguno para su nivel de renta, lo más probable es que acudan a estos candidatos para hacer realidad sus deseos. Estos deseos consisten en políticas públicas, por supuesto, pero unas políticas públicas que benefician primordialmente al grupo selecto cuyo «bloque» de votos es esencial para el candidato demócrata ganador. No es de esperar que voten a los republicanos porque, seamos realistas, es poco probable que un candidato republicano ganador respalde los programas que acabamos de enumerar, al menos no en la misma escala que un demócrata. Así pues, estas políticas son pagos por el apoyo político, ni más ni menos que cualquier otra recompensa privada.

A los ricos también les gustan las subvenciones. Los candidatos republicanos que tratan de formar una coalición en torno al apoyo de los relativamente acomodados son los candidatos que tienen más probabilidades de proporcionar estas subvenciones. Los candidatos republicanos y acomodados son favorables, por ejemplo, a que el gobierno ayude a la investigación médica del cáncer, la enfermedad de Alzheimer y otras dolencias de las personas mayores, que en Estados Unidos da la casualidad de que constituyen además el grupo de edad más rico. Es más, quienes gozan de buena situación económica tienen más probabilidades de vivir lo suficiente para llegar a padecer esas enfermedades. A estas personas les gustan unos impuestos más bajos sobre las ganancias del capital porque tienen bastante dinero para invertir en valores, y no les gustan los impuestos sucesorios porque pueden ahorrar lo suficiente para dejar una bonita suma a sus herederos. Los pobres raras veces aprovechan alguno de estos beneficios, pero los pagan, en caso de que los paguen, para ayudar a los ricos. Pero con los demócratas dominando las asambleas legislativas a nivel federal y estatal con mayor frecuencia que los republicanos, merece la pena observar que más del 40% de los norteamericanos –la mayoría en los niveles de renta inferiores– no pagan nada de impuestos[6]. Esto, al fin y al cabo, es una de las recompensas privadas que codician; igual que en los regímenes de coalición más pequeña los ricos pagan pocos impuestos y codician sus ga-

nancias privadas. Los beneficios privados, sea en entornos de coalición grande o pequeña, distorsionan la economía exactamente de la misma manera interesada que era de esperar. E incluso en el más democrático de los sistemas estos beneficios privados son perfectamente explicables sin apelar a pomposos principios de equidad, eficiencia o ideología. La gente apoya a líderes que ponen en práctica políticas que redundan específicamente en su beneficio. Esta es la razón de que los fondos públicos asignados a un proyecto local con fines electorales –*pork barrel* en la expresión coloquial– sean vilipendiados en general y amados por todas las circunscripciones cuando el dinero va a ellas.

Esto es válido también fuera de Estados Unidos. Conforme los gobiernos se acercan a la democracia o se alejan de ella, o los dirigentes experimentan diferentes grados de dependencia respecto de coaliciones grandes o pequeñas en diferentes partes de su esfera, ajustan sus bienes privados y dan en consecuencia. Lo vemos si comparamos dos democracias de transición: Tanzania, que parece hallarse en vías de expandir su coalición, y Rusia, cuya coalición parece estar reduciéndose.

Con anterioridad hemos dicho que el Parlamento de Tanzania, el Bunge, en una visión superficial parece reflejar la estructura de un gobierno democrático de coalición grande. Vimos que, bajo la superficie de una democracia aparente, es un régimen de transición que conserva muchas características de un entorno de coalición pequeña. Es decir, el selectorado se amplió más deprisa que la coalición ganadora, emulando un sistema amañado. A esta situación, típica de los regímenes de transición, se llega a través de diversos medios que restringen el tamaño que pueda tener la coalición aun cuando se introduzca el sufragio universal. Uno de los medios que se utilizan en Tanzania para mantener la coalición artificialmente pequeña es reservar numerosos escaños parlamentarios a mujeres que son elegidas indirectamente por los partidos parlamentarios, y otro consiste en permitir que varios miembros del Bunge sean nombrados por el presidente. El resultado es que el verdadero tamaño de la coalición ganadora requerida es mucho menor que la mayoría del cuerpo legislativo. Y cuando vimos más de cerca las elecciones a nivel de distrito, nos dimos cuenta de que, al igual que en las elecciones con varios candidatos celebradas en Bell, California, en los distritos parlamentarios de Tanzania una

coalición ganadora solo requiere un voto más que el segundo partido más votado de los muchos que compiten por el cargo. Esto se traduce en que se necesita menos del 10% de los votos, y con gran frecuencia mucho menos. Para alcanzar el porcentaje crucial, el gobierno reparte recompensas privadas.

El principal cultivo de Tanzania es el maíz. El gobierno, por lo tanto, suministra de forma selectiva vales para la compra subvencionada de semillas de maíz. Los vales para distritos diferentes son de valor variable y nos ofrecen dos oportunidades de ver cómo actúan las recompensas privadas. Nuestra perspectiva supone que lo que determina quién obtiene vales y cuál es su valor es el tamaño de la coalición ganadora en cada distrito. Al fin y al cabo, el programa de vales podría no ser más que una recompensa del gobierno central a unas circunscripciones leales y de coalición pequeña. En ese caso, lo más probable sería que los distritos de coalición grande no recibieran vales o solo de escasa cuantía, aun cuando sean muy dependientes de la producción de maíz y estén empobrecidos[7].

Con el suministro de vales, el gobierno central tanzano se ve ante la oportunidad de equiparar o distorsionar las condiciones económicas y sociales. Podría tomar decisiones puramente en razón de las necesidades (pobreza y baja productividad) o tomar la decisión de repartir recursos en razón de la supervivencia política; es decir, recompensas para los políticamente leales en vez de para los económicamente necesitados. Y ¿qué te crees que hace? Sin aburrirte con los detalles del análisis estadístico de los datos, he aquí lo esencial de lo que pasa con los vales para el maíz en Tanzania.

Como tristemente ya nos esperábamos, el impacto del tamaño de la coalición es considerable; cuando el tamaño de una coalición ganadora en las elecciones presidenciales de un distrito se duplica, ello equivale a un *descenso* aproximado del 69% en las posibilidades de recibir vales. La cuantía de los vales reacciona de una manera todavía más espectacular al tamaño de la coalición que la probabilidad de recibirlos. Al examinar solo los distritos que realmente recibieron vales, nos encontramos con que duplicar el número de esenciales al nivel del distrito (recordando que los distritos que reciben vales son seleccionados por tener una coalición pequeña, para empezar) hace que la cuantía de los vales que reciben se reduzca en una tercera parte más o menos. Así, nos encontramos con que hasta entre los distritos de

coalición pequeña –los que tienen mayores probabilidades de obtener vales– el gobierno central establece una marcada discriminación entre los que más valoran los bienes privados (los distritos de coalición más pequeña) y los que menos valoran dichos bienes (los distritos de coalición relativamente más grande).

¿Y el reparto de vales en razón de la necesidad? Resulta que la productividad va vinculada a la probabilidad de obtener vales y a la cuantía de estos, pero son los distritos de más alta productividad los que rinden más, no los que necesitan ayuda para mejorar su productividad. En cuanto a la pobreza y los vales, resulta que la necesidad no tiene ninguna influencia sobre el uso de vales para ayudar a estimular la economía agrícola, precisamente el objetivo que el gobierno atribuye al programa. El interés personal del dirigente prevalece una vez más sobre una decisión de hacer lo mejor para la gente, excepto, como nos figurábamos, cuando la coalición ganadora al nivel del distrito es grande. En esos distritos, justo como nos hemos acostumbrado a esperar, hay unas políticas públicas más eficaces. La gente que vive en los distritos de coalición grande tiene, por ejemplo, mejor acceso a la atención médica, índices más bajos de mortalidad infantil y más electrificación residencial que la que vive en distritos de coalición pequeña.

Sin duda alguna, la corrupción es endémica en los regímenes de pequeña coalición. Los gobiernos que realizan la transición de la autocracia a la democracia reducen la corrupción en el proceso. Tanzania, por ejemplo, parece estar mejorando lentamente su modo de gobernar. En 2010, Transparencia Internacional la situó en el puesto 116 de 178 en corrupción, un lugar considerablemente mejor que el de Rusia, por ejemplo. Como nos temíamos, gobiernos como el de Rusia, que están haciendo la transición en sentido contrario, abandonando de forma gradual su avance hacia la democracia a favor de una coalición más pequeña, se adhieren a la corrupción como algo fundamental para la supervivencia política de sus dirigentes.

Como hemos señalado, Rusia figura entre los Estados más corruptos del mundo. Por este motivo podemos observar de manera muy gráfica la lógica política de los bienes privados en el funcionamiento de la corrupción.

Los bajos salarios que se pagan a la policía son un rasgo habitual en los regímenes de coalición pequeña, y Rusia no es nin-

guna excepción. A primera vista, esto podría parecer sorprendente. La policía es crucial para la supervivencia de un régimen. Los oficiales de policía son los encargados de mantener el orden social, lo cual a menudo se reduce a aplastar las protestas antigubernamentales y romperles el cráneo a los activistas antigubernamentales. Indudablemente, provocar estas conductas requiere un profundo compromiso con el régimen o una buena compensación. Pero, como en otras partes, la lógica de la corrupción da un giro más complejo.

Aunque las recompensas privadas pueden salir directamente del tesoro del gobierno, la manera más sencilla de compensar a la policía por su lealtad –incluyendo su disposición a oprimir a sus conciudadanos– es darles rienda libre para ser corruptos. Págales tan poco que no puedan dejar de darse cuenta de que no solo es aceptable sino también necesario que sean corruptos. Entonces estarán doblemente en deuda con el régimen: primero, estarán agradecidos por la riqueza que el régimen les permite acumular; segundo, entenderán que si flaquean en su lealtad corren el peligro de perder sus privilegios y ser enjuiciados. ¿Te acuerdas de Mijaíl Jodorkovsky? Era el hombre más rico de Rusia. No sabemos si era corrupto o no, pero lo que sí sabemos es que no fue leal al gobierno de Putin y se encontró enjuiciado por corrupción. La policía se enfrenta a la misma amenaza.

Detengámonos en el excomandante de policía y denunciador de prácticas corruptas Alexéi Dymovsky[8]. Según él mismo confesó, Dymovsky fue un policía corrupto de Novorossiysk, una ciudad de 225.000 habitantes. Hizo notar que con el sueldo de un recién ingresado, unos 450 dólares mensuales (12.000 rublos), no podía llegar a fin de mes y por tanto tuvo que recurrir a la corrupción. Dymovsky afirma que personalmente solo tomó cantidades muy pequeñas de dinero. Si es cierto o no, no podemos saberlo. Lo que sí sabemos es lo que sucedió después.

En un vídeo que grabó y envió a Vladímir Putin antes de que se hiciera famoso en YouTube, «el señor Dymovsky describía una práctica que se considera común en Rusia: cuando los oficiales terminan su turno, tienen que entregar una parte de sus sobornos al llamado cajero, un miembro de alto rango del departamento. Habitualmente, entre 25 y 100 dólares al día. Si los oficiales no pagan, son sancionados». Según su propio relato, Dymovsky acabó por cansarse de ser un corrupto y de sentirse obligado a serlo. Como informó el *New York Times*, le preguntaba

a Vladímir Putin: «¿Cómo puede aceptar sobornos un oficial de policía? [...]. ¿Se da usted cuenta de adónde se encamina nuestra sociedad? [...]. Usted habla de reducir la corrupción», decía. «Usted dice que no debería considerarse solo un delito sino también algo inmoral. Pero no es así. Yo le dije a mi jefe que la policía es corrupta. Y él me dijo que no se puede acabar con ello.»

Dymovsky se convirtió en algo similar a un héroe del pueblo en Rusia. Al parecer, su denuncia de prácticas corruptas fue muy apreciada por muchos rusos de a pie. La reacción oficial, sin embargo, fue totalmente distinta. Le hicieron el vacío y fue despedido, denunciado, juzgado y encarcelado. El alboroto público que siguió condujo finalmente a su liberación. Dymovsky, que ya no era oficial de policía, montó un negocio de visitas guiadas para turistas a las lujosas mansiones de algunos de sus antiguos colegas. La más llamativa de todas es la casa del jefe Chernositov. El sueldo del jefe es de unos 25.000 dólares al año, y sin embargo es propietario de una residencia frente a la playa con un terreno cuyo valor se estima en 800.000 dólares. El jefe no da ninguna explicación de cómo se ha podido permitir esa casa, y hay que destacar que sigue en su puesto de jefe. Desde luego no se ha enfrentado a la cárcel por su evidente corrupción, pero, a diferencia de Mijaíl Jodorkovsky o Alexéi Dymovsky, Chernositov se ha mantenido leal al régimen vigente. En cuanto a las denuncias de corrupción hechas por Dymovsky, el jefe de policía de Novorossiysk sí que provocó una respuesta del Kremlin. El Gobierno central de Rusia aprobó una ley que imponía duras penas a los oficiales de policía que criticaran a sus superiores. Como observa el *Times*, la ley ha venido a ser conocida como «ley Dymovsky».

La corrupción es un bien privado selecto exactamente por las razones que refleja el asunto Dymovsky. Proporciona los medios para asegurar la lealtad al régimen sin tener que pagar buenos salarios, y garantiza los medios procesales para descubrir a cualquier beneficiario que deje de ser leal. ¿Puede haber algo mejor desde el punto de vista de un dirigente?

Los bienes privados en escenarios de coalición pequeña

El sargento Doe de Liberia, nuestro ejemplo perfecto, a estas alturas ya harto familiar, de gobernante con coalición pequeña,

comprendió la importancia de dar recompensas privadas a sus compinches. Un informe del gobierno norteamericano observó, acerca del uso que hacía de los fondos de ayuda de Estados Unidos: «El interés primordial del presidente es la supervivencia política y física. Sus prioridades son muy diferentes de la recuperación económica, y no concuerdan con ella [...]. El presidente Doe tiene gran lealtad a los miembros de su tribu y a su círculo de allegados. Su apoyo a grupos locales para la ejecución de proyectos mal concebidos debilita unos objetivos sociales más amplios»[9]. De esto, en pocas palabras, es de lo que se trata con las recompensas privadas: la supervivencia física y política, no unos objetivos sociales más amplios. Lo más importante de todo en relación con el «mal uso» del dinero del gobierno por parte de Doe es que lo mantuvo en el poder durante una década. La historia de Doe no es exclusiva suya, ni es exclusiva de África, ni siquiera es exclusiva de los gobiernos. Se aplica a todas las organizaciones, sobre todo cuando dependen de un grupo pequeño de esenciales. Antes de informar sobre los numerosos dictadores que hay en el mundo, detengámonos en el funcionamiento de las recompensas privadas en un régimen de coalición pequeña que casi todos consideramos benéfico e incluso meritorio. Estamos pensando en dos organizaciones deportivas, el Comité Olímpico Internacional (COI) y la Federación Internacional de Fútbol (FIFA, el organismo internacional que rige el fútbol). Al fin y al cabo, ¿qué puede ser más importante para el COI que mejorar la calidad (y quizá la cantidad) de las competiciones deportivas internacionales, libres de distorsiones políticas y personales? Respuesta: el espectáculo fastuoso y el dinero.

Los Juegos de Invierno de Salt Lake 2002 se recuerdan tal vez más por el escándalo y los sobornos que por la excelencia atlética. El Comité Organizador de Salt Lake (SLOC) gastó millones de dólares en espectáculo y sobornos, lo que incluyó dinero en efectivo, espectáculos fastuosos y viajes, becas y empleos para parientes de miembros del COI, negocios con inmuebles y hasta cirugía plástica. Como consecuencia, diez miembros del COI fueron destituidos o dimitieron, otros diez fueron amonestados, y Tom Welch y Dave Johnson, que encabezaban el SLOC, fueron procesados por fraude y soborno.

Sin embargo, esto no fue un incidente aislado. De hecho, el comité de candidatura de Salt Lake se sintió injustamente preterido para los Juegos de Invierno de 1998. La ciudad japonesa

de Nagano, que obtuvo aquellos juegos, gastó más de 4.400 millones de dólares en espectáculos para los funcionarios del COI. Las indecencias de este tipo abundan detrás de casi todas las candidaturas. En la de Melbourne, Australia, para los Juegos de 1996 se organizó un concierto especial de la Orquesta Sinfónica de Melbourne a modo de escaparate para que tocara el piano la hija de un funcionario surcoreano del COI. Está claro que toda ciudad que quiera tener oportunidades reales de conseguir los juegos tiene que ofrecer viajes y espectáculos suntuosos.

La corrupción y las transacciones privadas no se limitan a los grandes sobornos; el dinero a convertir en ganancias personales se busca en todos los niveles. Los Juegos de 1996, celebrados en Atlanta, demuestran que ninguna amenaza para las ocasiones del COI de desviar dinero hacia sus compinches y partidarios esenciales es tan pequeña que no puede captar su atención. Como informó el periódico británico *The Independent* en su sección de Economía el 26 de marzo de 1995:

> Hasta los pequeños emprendedores, desde vendedores de camisetas hasta restaurantes griegos, tienen que andarse con tiento. Según una ley de Estados Unidos de 1978 –la Ley de Deportes Amateur–, el Comité Olímpico de Estados Unidos (USOC) tiene una «supermarca registrada» sobre cualesquiera símbolos o palabras olímpicos [...].
>
> La promesa de acción estricta ha sido crítica con los intentos por parte del Comité de Atlanta para los Juegos Olímpicos (ACOG) de atraer patrocinadores oficiales, algunos de los cuales tuvieron que pagar hasta 40 millones de dólares por el privilegio. Entre los ya inscritos figuran Coca-Cola, que tiene su sede en Atlanta, IBM, Kodak, Xerox y los fabricantes de automóviles General Motors y BMW [...].
>
> Mucha gente se ha asombrado, sin embargo, al ver las medidas tomadas para proteger la marca registrada olímpica. Una artista de Atlanta quería comercializar sus obras con la marca «USAtlanta». El ACOG se opuso diciendo que recordaba los Juegos de 1996.
>
> «Me parece que se están pasando un poco de la raya. Me cuesta creer que nadie vaya a malinterpretar el logo, como si ella pretendiera sacar provecho de los juegos», dijo John Bevilaqua, un asesor de patrocinio deportivo de Atlanta que no por serlo simpatiza menos con los organizadores.

El caso más extraño es quizá el de Theodorus Vatzakas, que abrió un restaurante griego en Atlanta en 1983 –mucho antes de que la ciudad lograra ser el escenario de los Juegos de 1996– y lo llamó «Olímpico». En 1991, el ACOG le advirtió que estaba infringiendo la ley de 1978 y que habría de cambiar el nombre. Al final lo hizo, a un coste de 1.000 dólares, y le puso el de «Restaurante y Pizzería Olimpia».

«Estoy muy disgustado por ello», se quejó, «pero cambié el nombre porque no tengo dinero para pelear con esa clase de gente. Es realidad creo que es una cosa de locos»[10].

Hasta uno de los autores de este libro –Bueno de Mesquita– experimentó en carne propia lo ansiosos que están los comités olímpicos de controlar el flujo de dinero y las oportunidades de ganancia privada. Su esposa, Arlene, y dos amigos fundaron una empresa llamada Cartwheels (que acabarían vendiendo) para hacer artículos como camisetas, joyería, papelería y CD de música para gimnastas de competición, todo sobre un tema gimnástico. Así recordaba Arlene la experiencia de Cartwheels con las regulaciones del COI y del USOC, previas a la Olimpiada de Atlanta de 1996:

Nuestra empresa diseñaba camisetas y otros artículos para gimnastas. Antes de las Olimpiadas de Atlanta tratamos de diseñar algunos con aros, una antorcha u otro logo «olímpico» similar, pero nos dijeron que nadie los iba a imprimir y que nos íbamos a encontrar con grandes problemas legales. Tanto daba si usábamos estilos o colores completamente diferentes de los diseños oficiales. A fin de atender a las peticiones de nuestros clientes de artículos olímpicos, tuvimos que comprar solo productos oficiales del USOC a precios muy inflados. La calidad de parte de ellos era pésima, lo cual nos hizo preguntarnos cómo conseguían su patrocinio algunas de aquellas empresas.

La respuesta, según nuestro enfoque, es sencilla. Cartwheels, como muchas otras, se vio obligada a pagar elevados precios y a comprar a vendedores elegidos por el COI o el Comité Olímpico de Atlanta a fin de financiar el fondo que estos organismos usaban para enriquecerse y pagar las recompensas privadas que daban a otros. Y tal como podíamos esperar, la calidad era tan baja como altos los precios.

La escandalosa corrupción que según parece acompañó a casi todos los aspectos económicos de las olimpiadas llegó finalmente a un punto crítico con Salt Lake City. La publicidad negativa que rodeó el escándalo de corrupción inspiró al COI la promesa de hacer reformas y la imposición de unos límites a los regalos, los viajes de lujo y los extras en las ciudades candidatas. Pero, como los dictados de la supervivencia política nos llevan a esperar, era poco probable que esto durase, ya que las organizaciones olímpicas dependen de una coalición pequeña. De hecho, una investigación secreta del programa *Panorama* de la BBC indica que el soborno continúa activo. En el periodo previo al anuncio de la sede de los Juegos de 2012, reuniones grabadas secretamente revelan un precio del orden de entre 100.000 y 200.000 dólares por cada voto del COI[11]. Esto es sin duda penoso para los amantes del deporte, pero no constituye una sorpresa para quien piense en términos de supervivencia política.

Que el COI esté corroído por los sobornos y la corrupción es exactamente lo que podríamos esperar cuando exploramos su estructura institucional. El COI, creado en 1894, dirige todos los aspectos de las olimpiadas modernas. Se compone solo de un máximo de 115 miembros, escogidos entre atletas famosos (hasta 15), miembros de federaciones deportivas internacionales (FI; hasta 15), miembros superiores de los Comités Olímpicos Nacionales (CON; hasta 15) y hasta 70 miembros no afiliados. Los nuevos miembros del COI son elegidos y votados por los existentes. El COI es responsable de la selección de los altos ejecutivos olímpicos y de los comités ejecutivos, de la regulación de las FI y de los CON, y de la elección de la sede para juegos futuros.

Solo se requieren 58 votos para garantizar la elección para la presidencia del COI o para albergar los juegos. No es sorprendente que los presidentes del COI conserven su puesto durante largo tiempo y tengan despilfarradoras cuentas de gastos. Desde 1896, fecha de los primeros Juegos Olímpicos modernos, solamente ha habido siete presidentes. En la práctica, muchas veces hacen falta aún menos de 58 votos porque no están cubiertos los 115 puestos del COI, y porque los representantes no tienen derecho a votar en las mociones que implican a sus respectivos países. Por ejemplo, la candidatura de Londres para los Juegos de 2012 venció a la de París por 54 votos contra 50. Según las estimaciones de *Panorama*, ganar cuesta menos de 10 millones de dólares. Aunque es una considerable cantidad de dinero, es

insignificante si se compara con los ingresos del COI (casi 5.500 millones de dólares para 2005-2008, el periodo que abarca los Juegos de Pekín) y los 15.000 millones de dólares estimados por Gran Bretaña para eventos e infraestructuras en los Juegos de 2012[12]. Construir mejores estadios, algo que beneficia a todo el movimiento olímpico –atletas, funcionarios y público–, es una manera mucho más costosa de comprar apoyo que repartir 10 millones de dólares en ganancias privadas entre unos pocos elegidos.

El diseño del COI está en el fondo de los escándalos con que se enfrenta. Cuando 58 votos garantizan la victoria y el presidente del COI puede escoger a los miembros de este, la política y el control siempre girarán en torno a la corrupción y el soborno. Mientras las instituciones del COI sigan siendo como son, la compra de votos y el cohecho persistirán, porque es la estrategia «correcta» para todo presidente del COI que quiera sobrevivir. Regular los «regalos» y los viajes no cambiará los incentivos subyacentes a competir por recompensas privadas en vez de por una mejor gestión y mejores instalaciones para las olimpiadas.

Cuando están en juego miles de millones de dólares y ganar requiere simplemente el apoyo de 58 personas, cualquier país que dependa únicamente de la calidad de su candidatura deportiva será un perdedor. Salt Lake aprendió esta lección cuando se presentó para los Juegos de Invierno de 1998. Fue un error que no repitió para los de 2002, aunque quedó atrapada en el proceso. Puede que muchos en Salt Lake se hicieran los ofendidos, pero puede que muchos otros se alegraran. Después de todo, a pesar de las posteriores alegaciones, los juegos no fueron reasignados.

El COI no es el único que da lugar a corrupción. La FIFA, el organismo internacional rector del fútbol, es todavía peor. El 1 de diciembre de 2010, la FIFA anunció que había elegido Rusia y Qatar como sedes para las finales de los Mundiales de 2018 y 2022. Rusia derrotó la candidatura de rivales europeos, entre ellos Inglaterra, una candidatura conjunta de Bélgica y Holanda y otra de España y Portugal. Aunque la candidatura de Rusia tenía muchos rasgos atractivos, cada vez resulta más difícil entender la elección de Qatar con preferencia sobre Australia, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos.

Qatar, un diminuto Estado del Golfo Pérsico, tiene las terceras reservas de gas más grandes del mundo y posiblemente la

renta per cápita más elevada del mundo. No obstante, como sede para un mundial de fútbol es problemática. La sharía constituye la base de su código legal. El consumo de alcohol se castiga con dureza y la homosexualidad está prohibida, y Sepp Blatter, el presidente de la FIFA, ya ha sido condenado por hacer observaciones poco perceptivas sobre este tema. Al margen de estas preocupaciones, el clima sigue siendo el impedimento más grave para el patrocinio de Qatar. Es tan caluroso y húmedo que muchos residentes en el país lo abandonan durante los meses de verano. Para hacer posible que los jugadores compitan, la candidatura de Qatar contempla construir ex profeso estadios totalmente climatizados. La FIFA está estudiando ahora trasladar el mundial de sus fechas tradicionales en junio y julio a los meses de invierno, en los que la temperatura es mucho más fresca. Esto perturbaría gravemente la competición nacional en las ligas europeas de fútbol, donde ejercen su oficio muchos de los jugadores más importantes del mundo. No hace falta decir que es difícil entender que este debate tenga lugar *después* de la votación y no antes si el objetivo era hacer lo que fuera mejor para el fútbol.

Puesto que solo 24 miembros del comité ejecutivo de la FIFA determinan el lugar donde se celebran las finales, el ganador necesita el apoyo únicamente de 13 miembros, si llega. Para la votación de diciembre de 2010 no hicieron falta más que 12 votos después de que dos miembros fuesen suspendidos por un supuesto intento de vender sus votos. A uno de ellos, Amos Adamu, lo pillaron, en una trampa tendida por el periódico *Sunday Times*, pidiendo un soborno de 800.000 dólares. Aunque el dinero era oficialmente para construir campos con césped artificial, el trato exigía que los 800.000 dólares le fueran pagados directamente a él. Tres días antes de la votación para elegir la sede, el programa *Panorama* de la BBC dio un testimonio más de su afición a sacar a la luz la corrupción en el deporte aireando un documento titulado *El sucio secreto de la FIFA*, que detallaba sobornos y casos de corrupción entre una serie de altos funcionarios de la organización. Se cree que esto perjudicó gravemente la candidatura de Inglaterra a la final de 2018, ya que tres de los funcionarios acusados formaban parte del comité ejecutivo de 22 votantes. Tal vez el hecho de que los partidarios de la candidatura de Inglaterra, entre ellos el primer ministro David Cameron, expresaran inmediatamente su plena confianza en la fidelidad de los funcionarios de la FIFA acusados sea un signo revelador de que el

soborno es el modus operandi en la FIFA. Al fin y al cabo, ¿para qué exigir una investigación cuando lo único que podía hacer era poner en peligro las perspectivas futuras de Inglaterra?

Por fortuna es sencillo idear reformas que promuevan el deporte y la competición por encima del soborno y la corrupción, y si comparamos el soborno en ambas instituciones veremos por qué. Comprar las olimpiadas cuesta aproximadamente el cuádruple de votos que comprar el mundial, 58 frente a 13. Y, si hemos de creer los detalles de los supuestos casos de corrupción, la cuantía de los sobornos es considerablemente menor, de 100.000-200.000 dólares por voto frente a 800.000. Esto es una ilustración directa del papel de las instituciones en acción y pone de manifiesto cuál es la solución.

Conforme aumenta el número de partidarios requeridos, los bienes privados pierden importancia. El soborno podría pasar a la historia fácilmente con solo ampliar el COI. Por ejemplo, se podría convertir a todos los olímpicos en miembros del COI con derecho a votar los cargos ejecutivos y las sedes de futuros juegos. En los Juegos de Verano de Pekín había casi 11.000 atletas y en los de Vancouver más de 2.500. Otra posibilidad sería que entraran a formar parte del COI los medallistas o, para evitar la sobrerrepresentación de los deportes de equipo, un representante por medalla. De cualquiera de las dos maneras, al cabo de unos pocos años el cuerpo del COI engrosaría y los funcionarios y las ciudades candidatas tendrían que competir por la calidad del liderazgo, los juegos y las instalaciones y no por viajes de lujo. (Alastair lamenta que comprar el equipo inglés de fútbol plantee un desafío mucho mayor.)

Wall Street: las coaliciones pequeñas en acción

Desde el punto de vista de cualquier patrón, la mejor manera de organizar un negocio es exactamente igual que la mejor manera de organizar un gobierno: depender de un pequeño grupo de esenciales elegidos entre millones de selectores intercambiables. Esto, desde luego, es una descripción perfecta de las más modernas sociedades anónimas. Da la casualidad de que también es una descripción muy buena de las familias del crimen organizado. ¿Una coincidencia? Puede que no..., y no por las razones que a lo mejor te imaginas.

Las grandes corporaciones no obligan a la gente a consumir sus servicios. De hecho suministran valiosos servicios que llevan a la gente a gastar dinero voluntariamente en ellas y a colocarse en mejor situación por haberlo hecho. Pero, como la mafia, y como las monarquías y las dictaduras menores, las sociedades anónimas están compuestas por una pequeña coalición, un pequeño grupo de influyentes y masas de intercambiables. Esto significa que sus dirigentes –los CEO, los CFO y otros altos directivos–, si quieren sobrevivir en el puesto, tienen que suministrar una gran cantidad de bienes privados a su coalición de partidarios esenciales.

Los medios de comunicación (a su vez compuestos de corporaciones de este tipo) gustan de presentar el negocio de Wall Street como codicioso y carente de oído. Nosotros tenemos una perspectiva más amplia: muchos somos codiciosos, unos de dinero, otros de adulación, otros de poder, pero codiciosos de todos modos. Unos pocos tienen la oportunidad de proceder en consecuencia con su codicia, mientras que la mayoría nos limitamos a tratar de satisfacer nuestra codicia por vías menores. Los banqueros de Wall Street tienen la oportunidad de satisfacer su deseo de dinero y poder por una vía muy grande, y el que lo hagan no debe sorprendernos.

Como todos sabemos, la economía mundial ha sufrido un gran vuelco en años recientes. Aun varios años después del inicio de la cuasidepresión, el desempleo sigue siendo alto y el crecimiento económico exiguo. Y sin embargo –en esto fundan los medios de comunicación la acusación de carencia de oído– las primas de Wall Street siguieron siendo enormes a pesar de que los bancos perdieron hasta la proverbial camisa. Las entidades financieras de Wall Street distribuyeron 18.400 millones de dólares en primas en 2008, aun cuando muchas de las mayores empresas de Wall Street pidieron y obtuvieron del Gobierno Federal miles de millones en rescates. Por supuesto, estas primas, distribuidas entre los directivos, sus coaliciones y sus partidarios influyentes, son los bienes muy privados que ayudaron a mantener en sus cargos a los gestores del momento. Es igualmente digno de mención que estas primas fueran más de un 40% más bajas que en 2007, el año anterior al colapso económico. Los bienes privados que se reparten proceden de los ingresos. Si los ingresos disminuyen, lo más verosímil es que los bienes privados también disminuyan, porque al fin y al cabo los directivos quie-

ren guardar cuanto sea posible para sus objetivos discrecionales, pues, cuando no hay mucho dinero a mano, a los que obtienen bienes privados les pueden salir mejor las cuentas pasándose a algún otro líder.

Lo que hacen con los buenos samaritanos

Hemos comentado antes que los líderes que triunfan son muy capaces de oprimir, reprimir, suprimir e incluso matar a sus rivales, reales o imaginarios. La verdad de esta afirmación se demuestra de forma rutinaria en los entornos que se apoyan en las coaliciones más pequeñas del mundo. La desafortunada experiencia de Alexéi Dymovsky en Rusia no es nada en comparación con lo que sucede cuando se montan campañas anticorrupción en escenarios de coalición realmente pequeña.

África nos ofrece muchos de los peores casos. Daniel Kaufmann, miembro principal del Instituto Brookings, estima que cada año se gasta en todo el mundo más de un billón de dólares en sobornos, cantidad que en su mayor parte podemos suponer va a funcionarios gubernamentales. Con tanto dinero en juego, no debe sorprender que Kaufmann diga también: «Estamos presenciando una era de gran retroceso en la lucha contra la corrupción. Y una de las cosas que mejor lo ilustran es la suerte de las pocas comisiones anticorrupción que han contado con directores valientes. Estos directores están siendo acosados o han muerto». Dos ejemplos entre muchos son la muerte de Ernest Manirumva, de Burundi, y la de Bruno Jacquet Ossébi en el Congo. Manirumva estaba investigando la corrupción a altos niveles en Burundi cuando fue asesinado a puñaladas. Aunque al parecer no robaron efectos personales, el presidente de la organización sin ánimo de lucro con la que estaba trabajando declaró, según el *New York Times*, que «encima de su cama había una carpeta vacía manchada de sangre. Habían desaparecido documentos y una memoria USB de ordenador». ¡Una coincidencia, sin duda!

El error de Jacquet Ossébi fue colaborar con Transparencia Internacional en su pleito para recuperar riquezas supuestamente robadas por el presidente congoleño. Jacquet Ossébi murió como consecuencia de un sospechoso incendio en su casa. Alexéi Dymovsky, si conoce estos hechos, seguro que se consi-

dera afortunado por vivir en un país que se halla en transición, alejándose de la democracia, y no en otro que, viviendo él, no haya estado nunca cerca de esa condición.

Cuentos con moraleja: nunca des por sentada la coalición

Denunciar la corrupción no es la única manera de meterse en líos. Los líderes pueden ponerse en grave peligro si dan por sentada la lealtad de la coalición. Las reglas que rigen a los gobernantes nos enseñan que los dirigentes nunca deben pagar de menos a su coalición, ya lo hagan para recompensarse a sí mismos o a la gente común y corriente. Quienes deseen enriquecerse deberán hacerlo usando fondos discrecionales, no dinero de la coalición. Quienes deseen mejorar la vida de la gente deberán asimismo hacerlo solo con dinero de su propio bolsillo y no a expensas de la coalición. En ocasiones, los líderes calculan mal lo que hace falta para tener contenta a la coalición. Cuando cometen este error, les cuesta el puesto y, con harta frecuencia, la vida. La historia del jefe mafioso «Big» Paul Castellano y la del emperador romano Julio César son cuentos con moraleja para todo aquel que cometa la equivocación de no darle lo suyo a la coalición.

«Big» Paul Castellano, que heredó la jefatura de la familia mafiosa Gambino en 1976, cometió precisamente este error. Convirtió el crimen organizado y el chantaje a la industria de la construcción en el centro del negocio familiar. Incluso se dijo que sin el permiso de la mafia no se podía echar cemento para proyectos por valor de más de dos millones de dólares en la ciudad de Nueva York. Esto habría sido formidable para su familia mafiosa si la riqueza generada por estas nuevas actividades hubiese llegado a sus miembros, o si él hubiera seguido prestando la suficiente atención a sus fuentes de ingresos tradicionales. En lugar de ello, descuidó los negocios tradicionales –tales como la extorsión, la usura o la prostitución– que constituían la fuente de ingresos de su coalición de mafiosos. Cuando se presentó la ocasión, desencadenada por la muerte de un partidario clave, Aniello «Neil» Dellacroce, y las presiones del proceso contra el Comité de la Mafia iniciado por Rudy Giuliani, los antaño seguidores de Castellano se volvieron contra él. John «el Atildado»

Gotti, Frank DeCicco, Sammy «el Toro» Gravano y otros capitostes unieron sus fuerzas para abatir a tiros a Castellano a las puertas de la Sparks Steak House, un restaurante de la calle 46 de Nueva York[13].

Castellano se recompensó a sí mismo a expensas de sus partidarios y le costó la vida. Dos milenios antes, el error de Julio César fue ayudar a la gente a expensas de sus seguidores y también le costó la vida. La muerte de Julio César a manos de algunos de sus partidarios más cercanos es presentada a menudo como el asesinato de un déspota. Pero los hechos no abonan esta interpretación.

Julio César fue un reformador. Emprendió importantes tareas públicas, desde corregir el calendario y aliviar la congestión del tránsito hasta estabilizar la disponibilidad de alimentos. Tomó también medidas específicamente concebidas para ayudar a los pobres. Por ejemplo, dio concesiones de tierras a antiguos soldados y se deshizo del sistema de cesión de la recaudación tributaria a particulares, reemplazándolo por un sistema tributario más ordenado y previsible. No solo eso: alivió la carga de la deuda del pueblo en un 25% aproximadamente.

Como es lógico, aunque estas políticas eran populares entre la gente, muchas de ellas se realizaban a expensas de los ciudadanos prominentes de Roma. La recaudación hecha por particulares, claro está, era lucrativa para los pocos afortunados que conseguían sacarle dinero al pueblo. El alto endeudamiento era asimismo lucrativo para los acreedores. A estos grupos les parecía que las reformas de César les herían directamente en su anacrónica cartera y, por tanto, no eran en absoluto de su agrado. Por muy populares que muchas de sus reformas fuesen para el hombre de la calle, perjudicaban el bienestar de los poderosos influyentes y esenciales, y naturalmente fueron estos quienes lo mataron[14].

El error de César fue tratar de ayudar a la gente utilizando una parte de las recompensas que correspondían a la coalición. Está muy bien que los dirigentes hagan rica a la gente, pero eso tiene que salir de su bolsillo, no del de los miembros de la coalición. Las historias de César y Castellano nos recuerdan que también el exceso de buenas obras o el exceso de codicia son igualmente castigados si como consecuencia sale perdiendo la coalición.

Como hemos visto, hay un delicado equilibrio entre dar los bienes privados necesarios para mantener la lealtad de la coa-

lición y dar demasiado o demasiado poco. Cuando se gasta en otra cosa un dinero que pertenece «por legítimo derecho» a la coalición, hay un grave riesgo de golpe de Estado. Cuando se gasta en la coalición más dinero del debido, el titular está despilfarrando fondos que de otro modo habrían sido para él.

El dinero discrecional

¿Qué tiene que hacer un dirigente con el dinero que no es preciso dedicar a comprar la lealtad de la coalición? Hay dos respuestas a esta pregunta: guardarlo en una cuenta secreta o gastarlo con liberalidad en la gente. Quienes más roban para su propio provecho abren la puerta a poder ingresar en nuestra Galería de la Infamia. Quienes poseen más espíritu cívico gastan el dinero discrecional en ayudar a la gente, pero solo algunos de ellos lo hacen bien. Los que tienen éxito entran a formar parte de nuestra Galería de la Fama, y los que fracasan, aquellos cuyas ideas sobre la mejora cívica resultan malas, pasan a figurar en la Galería de la Infamia.

Según Hank González, un político del México anterior a la democratización, «un político pobre es un pobre político»[15]. Según este criterio, Mobutu del Zaire era un genio político. Supuestamente robó millones. Su biógrafa, Michela Wrong, observa que «ningún otro autócrata africano ha resultado ser un superviviente tan astuto. Ningún otro presidente se ha encontrado con un país con tantas posibilidades y sin embargo ha hecho tan poco. Ningún otro líder ha saqueado su economía tan eficazmente ni se ha dado la gran vida hasta ese exceso»[16]. La palabra «cleptocracia», que significa gobierno de los ladrones, fue acuñada para describir el estilo de gobierno de Mobutu. Pero aunque Mobutu hizo famosa la cleptocracia, no la inventó.

Se cuenta que el rey Salomón tenía 700 esposas. No podemos dejar de preguntarnos en cuántos casos fueron ellas las que así lo eligieron o si las eligió él solo. Y después, ¿quién puede olvidar el saqueo económico del Califato? Una estimación sólida de las rentas del Califato para los años 918-919 habla de 15,5 millones de dinares, de los cuales 10,5 se gastaron en la casa califal[17]. Para ponerlo en perspectiva, si el presidente Barack Obama tuviera esa proporción de la economía de Estados Unidos a su disposición para uso discrecional de su casa, él y Michelle controlarían

personalmente la friolera de 5 billones de dólares, unos cientos de miles de millones arriba o abajo. No hay duda de que esta es la razón de que la gente corriera riesgos tan grandes con tal de llegar a califa.

Los líderes con coaliciones pequeñas tienen un montón de dinero para utilizarlo como les parezca conveniente. Aunque compensen bien a su coalición de partidarios esenciales, al ser tan pocos aquellos a los que hay que sobornar, sobra mucho. Puede suceder que algunos titulares opten por usarlo para finalidades de carácter cívico –hablaremos de ellos cuando nos ocupemos de la galería de líderes bochornosos y la galería de líderes famosos–, pero una barbaridad de ellos lo único que quieren es guardar el dinero para cuando les llegue la época de las vacas flacas. Es precisamente para complacer a estos dirigentes para lo que existen las cuentas secretas.

El predominio de expertos ladrones entre los líderes mundiales resulta asombroso. Algunos lo lograron a una escala relativamente pequeña, como Alberto Fujimori, presidente de Perú entre 1990 y 2000 (incluyendo un denominado autogolpe en 1992, en el cual suspendió su propio Congreso y su propia Constitución). Es probable que no se llevara más que unos cuantos cientos de millones. Y con la vuelta de Perú a la democracia, Fujimori, que se marchó a un exilio autoimpuesto, se vio extraditado, devuelto a Perú, llevado a juicio y condenado por asesinato, violación de derechos humanos, soborno y muchísimos otros delitos que dieron con él en la cárcel. Él no había hecho sino lo que hace cualquier líder con coalición pequeña, pero tuvo la mala suerte de ser destituido a causa del descontento popular por la corrupción, y ser sustituido por un régimen de coalición grande.

A otros les sale bastante mejor, teniendo en cuenta los exiguos medios de su sociedad. Se cree que el serbio Slobodan Milošević, por ejemplo, acumuló 1.000 millones de dólares en un país cuya renta per cápita cayó en un 50% mientras él gobernó. Se ajustó a unos principios políticos clave: su coalición era pequeña; impuso gravámenes elevados que le permitieron hacer una fortuna sobre las costillas de los serbios pobres; y se aseguró de tener oprimida a la gente. Informes fiables indican que precipitó la escasez de alimentos y el desempleo masivo para los serbios que se le oponían, dejando a millones de personas en unas circunstancias desesperadas mientras él hacía ricos a 10.000 partidarios influyentes.

Si seguimos subiendo la escalera del éxito en el manejo del tesoro nacional como si fuese la cuenta personal de uno, llegamos al iraquí Sadam Husein. Se construyó palacios de mil millones de dólares mientras los niños de su país morían de enfermedades fáciles de curar. Otros notables ladrones nacionales que se distinguen por el tamaño de su botín, considerando el empobrecimiento de sus sociedades, son personajes como Idi Amin de Uganda, Papá Doc Duvalier de Haití y después su hijo, Baby Doc Duvalier, y la lista prosigue. Todos ellos tipifican el modo de gobernar de los autócratas con éxito: saben construir, gestionar y financiar coaliciones al tiempo que se enriquecen ellos mismos. Pero todos ellos –con la excepción de Mobutu– no son más que unos pequeños liguistas en comparación con los campeones de la Galería de la Infamia.

Por lo que toca a la *crème de la crème* de los cleptócratas, algunos de los grandes son Suharto, de Indonesia (presidente de 1967 a 1997); Mobutu, del Zaire (presidente de 1965 a 1997); Ferdinand Marcos, de Filipinas (gobernó de 1965 a 1986), y tal vez Omar al-Bashir, que manda actualmente en Sudán. Subió al poder en 1993 y continúa en él cuando escribimos, a pesar de haber sido acusado por el Tribunal Penal Internacional de violación de derechos humanos, crímenes de guerra y genocidio.

Transparencia Internacional afirma que Suharto, al que la revista *The Economist* se refiere como el rey de los cleptócratas, robó hasta 35.000 millones de dólares a su país[18]. Su difunta esposa, Madame Tien, era ampliamente conocida como «Madame Tien *percent*» [señora Diez por ciento]. Por supuesto, no tenemos manera de saber cuál fue la verdadera cantidad robada por su familia, pero lo que sí sabemos es que dependía de una coalición pequeña, tenía un inmenso poder discrecional, sobrevivió en el puesto más de treinta años y acabó su vida como un hombre libre en Indonesia (murió en 2008). Al parecer, se le consideró demasiado enfermo para someterlo a juicio.

Como Suharto, Mobutu, del Zaire, se aferró al poder más de treinta años y solo fue derrocado cuando se supo que padecía un cáncer terminal. Mobutu robó miles de millones y vivió a lo grande, en tanto que Suharto llevó una vida más modesta teniendo en cuenta los medios con los que supuestamente contaba. Mobutu era propietario de villas en los Alpes suizos, Portugal y la Riviera francesa, y de numerosas residencias en Bruselas. Tenía además un palacio presidencial en casi todas las ciudades impor-

tantes de Zaire, incluyendo su ciudad natal, Gbadolite. Con una población de unos 114.000 habitantes, nadie habría pensado que esta ciudad necesitara un aeropuerto capaz de acoger al supersónico *Concorde*, pero uno de los 114.000 residentes era a la sazón Mobutu. Parece ser que alquiló a Air France el *Concorde* para su uso personal y, como le hacía falta un aeródromo adecuado para que aterrizara y despegara, se hizo construir uno.

Ferdinand Marcos, como Suharto, dirigió una economía en apariencia próspera. La tasa de crecimiento durante muchos de los años de Marcos fue muy buena, pero la población de Filipinas estaba entonces creciendo a mayor velocidad que la economía. Mientras que Suharto logró controlar la expansión demográfica, a Marcos no le fue tan bien. Pero sin duda sí que le fue bien con su sistema, que se ha dado en llamar capitalismo de amigotes, para enriquecer a su coalición y enriquecerse él. Transparencia Internacional estimó que Marcos hizo objeto a su país de un saqueo de miles de millones. Hicieron comparecer ante el juez a su mujer, Imelda, célebre por su pasmosa colección de zapatos, por cargos relacionados con el robo de riqueza filipina por parte de la familia, y el gobierno consiguió recuperar 684 millones de dólares, una parte relativamente pequeña del total que supuestamente se llevaron Marcos y su familia. A pesar de su presunto latrocinio, la familia Marcos, sorprendentemente, está preparando su regreso político a Filipinas. ¡Parece que es verdad que el dinero mueve el mundo, al menos el mundo de la política!

Omar al-Bashir, el presidente de Sudán, está acusado de haberse llevado de su país, por el momento, 9.000 millones de dólares. Esta fue una de las revelaciones que salieron a la luz cuando Wikileaks hizo públicos numerosos cables diplomáticos estadounidenses a finales de 2010. La afirmación, hecha por Luis Moreno Ocampo, entonces fiscal jefe del Tribunal Penal Internacional, incluye la alegación de que el dinero de Bashir está depositado en Lloyd's de Londres. Ellos lo niegan. Y, por supuesto, Bashir también. Lo que es más, informa el periódico *Guardian* que Jalid al-Mubarak, portavoz del gobierno en la embajada sudanesa en Londres, dijo: «Afirmar que el presidente pueda controlar el tesoro y sacar dinero para meterlo en sus propias cuentas es ridículo; es una afirmación risible del fiscal del Tribunal».

Nuestro enfoque nos indica que no es solamente ridículo. Es la manera en que eligen gobernar los pequeños dictadores con

una coalición reducida, y a ellos les funciona. Lo que sería ridículo desde la perspectiva de la supervivencia política sería que Bashir no «controlara el tesoro y sacara dinero para meterlo en sus propias cuentas». Bashir lleva diecisiete años en el cargo y, a pesar de sus problemas legales externos, sigue aferrado al poder y a los fondos del país, nada despreciables.

La discrecionalidad significa que los líderes tienen posibilidades de elección. Hasta ahora nos hemos centrado en dirigentes que usan su criterio para enriquecerse, pero no es que con ello queramos sugerir que quienes están en el poder tengan que ser necesariamente unos patanes codiciosos como Marcos, Mobutu, Suharto y Bashir. Es perfectamente posible que un autócrata sea una persona con espíritu cívico, bienintencionada y ansiosa por hacer lo mejor para el pueblo que gobierna. El problema de depender de estas personas bienintencionadas es que no están limitadas por la responsabilidad de una coalición grande. Es difícil que un líder sepa lo que la gente desea realmente a menos que haya sido elegido en las urnas y permita que se articulen unos medios de comunicación libres y unos grupos libremente reunidos que expresen esos deseos. Sin la responsabilidad de unas elecciones libres y limpias y sin prensa libre, libre expresión y libertad de reunión, hasta los gobernantes bienintencionados y con coalición grande pueden hacer solamente lo que ellos y los asesores de sus coaliciones crean que es lo mejor.

Concluiremos reflexionando sobre algunos ejemplos de líderes bienintencionados que figuran en lo que hemos denominado galería de personajes bochornosos y galería de personajes famosos, es decir, aquellos que querían hacer las cosas bien y no lo lograron, y aquellos que querían hacer las cosas bien y lo lograron. El líder de la Unión Soviética Nikita Jruschov es un excelente ejemplo de miembro de la galería de personajes bochornosos.

Jruschov visitó Estados Unidos en 1959 y anunció una nueva política agrícola y ganadera. Aseguró que la URSS superaría a Estados Unidos en la producción de carne, leche y mantequilla. No sabía mucho de agricultura o ganadería ni era directamente responsable ante las personas que sí sabían y sobre las que pesaba la tarea de intentar alcanzar los objetivos impuestos por él. No hay razón para creer que Jruschov esperase beneficiarse personalmente de sus mal concebidas políticas agrícolas. De hecho no hay ninguna prueba de que se guardara dinero público algu-

no para su uso privado. Por el contrario, a todas luces deseaba sinceramente mejorar la suerte del pueblo soviético.

No obstante sus buenas intenciones, el programa agrícola y la puesta en práctica de este fueron un desastre. Los funcionarios locales, en su deseo de complacer a Jruschov y sensibles a las posibles consecuencias políticas si no conseguían responder a sus expectativas, se comprometieron a satisfacer sus exigencias de un aumento de la producción. Naturalmente, con la primitiva tecnología agrícola disponible en la Unión Soviética no podían cumplir sus promesas de alcanzar aquellos objetivos. El resultado final de las ideas cívicas de Jruschov fue que los agricultores tuvieron que sacrificar incluso a sus animales de cría para cumplir con las cuotas de carne a las que se habían comprometido. Esto provocó la falsa impresión de una mejora en la producción, así como subsiguientes aumentos en los precios conforme el sacrificio del ganado de cría iba disminuyendo el tamaño de los rebaños futuros.

Pocos años después de ponerse en marcha su programa, los precios de los alimentos se dispararon, causando movimientos de masas contra el gobierno. Los informes oficiales soviéticos indican que, como respuesta a la toma de la calle por la gente, hubo 22 muertos y 87 heridos, amén de 116 manifestantes condenados y 7 ejecutados[19]. Al cabo de dos años, con la economía soviética sumida en el caos y acosada por la escasez de alimentos, y con la nación humillada por la crisis de los misiles cubanos, Jruschov fue destituido en un golpe pacífico. Poco más de veinte años después, Mijaíl Gorbachov siguió los pasos de Jruschov al introducir reformas para dinamizar la economía. Sus programas tampoco lograron tener el efecto que él deseaba, pero en su caso no solo condujeron a su destitución sino también al fin de la Unión Soviética.

Mao Tse Tung y Deng Xiaoping en China son un reflejo de Jruschov y Gorbachov, pero con una importante diferencia. Todos estos líderes, al parecer, tuvieron como motivación inicial un deseo sincero de mejorar sus economías. Seguramente todos reconocían que, si no conseguían poner en marcha sus economías, su continuidad en el poder podía verse amenazada. Pero, a diferencia de Mao, Mijaíl y Nikita, Deng tiene francamente su sitio en la galería de personajes famosos. Como ellos, no era responsable ante el pueblo y, como ellos, no vaciló a la hora de reprimir movimientos de masas contra su dominio. No hay que

olvidar los horrores de la plaza de Tian'anmen. Pero, *a diferencia* de estos otros dictadores, ciertamente tenía buenas ideas acerca de cómo mejorar el rendimiento económico.

Deng y Lee Kuan Yew, de Singapur, son indudablemente dos de los más grandes iconos contemporáneos de la galería de personajes autoritarios famosos. No escondieron fortunas en cuentas bancarias secretas (que sepamos). No llevaron el fastuoso estilo de vida de Mobutu Sese Seko o Sadam Husein. Utilizaron su poder discrecional sobre los ingresos para instituir acertadas reformas económicas orientadas al mercado, que, en un caso, colocaron a los singapurenses entre las personas más ricas del mundo y, en el otro, sacaron a millones de chinos de una pobreza abyecta. No hay en las acciones de ambos nada que contradiga las reglas de un modo de gobernar triunfante y duradero. Fueron brutales cuando eso sirvió para su interés por mantenerse en el poder, Deng con una violencia homicida y Lee Kuan Yew mediante el poder de los tribunales para llevar a sus opositores a la quiebra. El planteamiento de Lee era mucho más civilizado que el de Deng, pero así y todo se trataba del uso arbitrario del poder dictado por la lógica de la supervivencia política. Y, al final, es con esto con lo que la política tiene que ver.

La mayoría de la gente piensa que reducir la corrupción es una meta deseable. Un enfoque habitual es aprobar una legislación adicional e incrementar el número de sentencias por corrupción. Por desgracia, estos planteamientos son contraproducentes. Cuando un sistema está estructurado en torno a la corrupción, todos los que verdaderamente importan, tanto líderes como partidarios, están manchados por ella. No estarían donde están si no hubieran metido la mano en la caja en algún momento. Incrementando las sentencias lo único que se consigue es proporcionar a los dirigentes una herramienta más con la que imponer disciplina. Es harto habitual que los reformadores y los que denuncian casos de corrupción sean procesados por una u otra razón. Se rumorea que Yaser Arafat llevaba un registro de todas las actividades corruptas de los miembros de su gobierno en la Autoridad Palestina. Endurecer el castigo por corrupción no hace sino aumentar la influencia que gente como Arafat y otros tienen sobre sus aliados. Arafat inducía eficazmente la lealtad hacia él permitiendo y a la vez controlando la corrupción de

sus aliados dentro de su círculo íntimo. Y, al tiempo que declaraba que la Autoridad Palestina estaba en quiebra, presuntamente se guardó para sí una pingüe fortuna, entre 4.200 y 6.500 millones de dólares de acuerdo con Al-Yazira.

Los enfoques legales encaminados a eliminar la corrupción nunca funcionarán y con frecuencia pueden empeorar la situación. La mejor manera de hacerle frente es cambiar los incentivos subyacentes. Conforme aumenta el tamaño de la coalición, la corrupción se convierte en una cosa del pasado. Como proponíamos para el COI y la FIFA, aumentar el número de miembros responsables de elegir la sede de los juegos podría acabar con los chanchullos. La misma lógica domina en todas las organizaciones. Si los políticos quieren acabar con las cuantiosas primas que se dan a los banqueros, tienen que aprobar una legislación que fomente la reestructuración del gobierno corporativo de modo que los CEO y los asientos en los consejos de administración dependan realmente de sus millones de accionistas (y no de un puñado de reguladores gubernamentales). Mientras los dirigentes corporativos estén en deuda con relativamente pocas personas, seguirán dando jugosas primas a esos pocos partidarios. Puede que las primas cuantiosas no gocen de popularidad entre el público y ni siquiera entre muchos accionistas, pero resulta que ni el público ni los accionistas desorganizados pueden deponerlos por las buenas. Las personas de dentro del banco sí que pueden. Legislar límites sobre las compensaciones no hará sino obligar a los CEO a recurrir a medios tortuosos y cuasilegales. Semejantes medidas no pueden mejorar la transparencia corporativa ni hacer más fáciles de entender los balances.

Quienes intentan regular las compensaciones corporativas, así como poner los negocios en la recta y estrecha senda del aumento del bienestar de los accionistas, harían bien en examinar detenidamente las reglas por las que se rigen las corporaciones. Las soluciones a primera vista, como las que a menudo proponen los funcionarios gubernamentales, caen bien entre sus electorados políticos pero también infringen la lógica fundamental del gobierno, y por tanto es probable que debiliten el buen gobierno corporativo. Considérese el problema del fraude corporativo. Hemos reunido considerables pruebas de que el fraude con títulos de valores tiene más probabilidad de ser cometido por empresas con problemas financieros *y* coalición grande que por empresas con problemas financieros compa-

rables y coalición pequeña. Al fin y al cabo, los ejecutivos que dependen de una coalición relativamente grande son particularmente vulnerables a ser sustituidos cuando el rendimiento corporativo es flojo. Al estar sometidos a un mayor riesgo de verse depuestos, los ejecutivos con coaliciones grandes tratan de ocultar ese rendimiento deficiente valiéndose de informes fraudulentos[20]. Es más, ¡uno de los mejores indicadores tempranos de fraude corporativo es que a los altos directivos se les pague menos –no más– de lo que se esperaría dado el rendimiento declarado por la empresa!

Las mismas cuestiones son válidas cuando examinamos los gobiernos. Los políticos pueden introducir toda clase de legislación y de administraciones para destapar y perseguir la corrupción. Esto a los votantes les parece bien. Pero esas medidas son, o bien una fachada detrás de la cual todo sigue como siempre, o bien están diseñadas como un arma para usarla contra los opositores políticos. No será una pantalla de humo o una caza de brujas lo que arranque las raíces de la sordidez, sino hacer que los dirigentes políticos sean responsables ante más gente y que la política se convierta en una competición por las buenas ideas, no por los sobornos o por la corrupción. Por supuesto, los líderes no quieren ser más responsables. Ello reduce su permanencia en el puesto y les concede menos poder discrecional. Por esta razón debemos pasar a continuación al arduo problema de cómo conseguir que los dirigentes den su conformidad a estas acciones.

7
La ayuda exterior

El sino de un demócrata no es precisamente afortunado. Tiene que estar siempre tratando de encontrar mejores soluciones políticas para recompensar a su gran número de partidarios. Y sin embargo tiene las manos atadas. Su capacidad de decidir sobre medidas políticas es escasa. Sus proyectos favoritos deben someterse a los deseos del gran conjunto de partidarios y no puede robar casi nada para sí mismo. Es como un ángel altruista, pues parece poner los intereses de la gente por encima de los suyos. Es decir, hasta que pasa a concentrar su atención en el extranjero.

Cuando se trata de política exterior, un demócrata es proclive a comportarse más como un demonio que como un ángel. De hecho, cuando sus políticas toman como objetivo a gobiernos extranjeros es probable que sea poco mejor que los líderes tiránicos que encabezan esos mismos regímenes extranjeros.

En este capítulo examinaremos cinco cuestiones relativas a la ayuda exterior. ¿Quién presta ayuda a quién? ¿Cuánto dan? ¿Por qué lo dan? ¿Qué consecuencias políticas y económicas tiene la ayuda? Y ¿qué nos enseñan sobre la construcción de las naciones las respuestas a estas preguntas?

Para todo el que esté empezando a pensar en los demócratas como en unos buenos chicos, esto será un toque de alerta. A casi todos nos gusta creer que la ayuda exterior tiene que ver con auxiliar a gente empobrecida. La United States Agency for International Development (USAID), la principal organización para la asignación de la ayuda norteamericana, publicita su tarea como «tender la mano para ayudar a aquellos pueblos

extranjeros que se esfuerzan por tener una vida mejor o por recuperarse de un desastre, o luchan por vivir en un país libre y democrático. Esta preocupación actúa a modo de un distintivo de Estados Unidos en todo el planeta». Convertir el mundo en un lugar mejor para sus habitantes es un objetivo laudable para los donantes. Sin embargo, la gente de las naciones receptoras acaba muchas veces odiando al donante. Y los gobiernos receptores (y los donantes también) tienen con frecuencia opiniones diferentes en cuanto al destino que debe darse al dinero. Como veremos, los demócratas se ven obligados por su gran coalición a hacer lo correcto en casa. No obstante, esas mismas obligaciones internas pueden llevarlos a explotar casi sin piedad a los pueblos de otras naciones.

La lógica política de la ayuda

Las desgarradoras imágenes de niños muriéndose de hambre son un medio infalible de estimular las donaciones de ayuda. Puesto que la tecnología para almacenar grano se conoce desde los tiempos de los faraones, no podemos evitar preguntarnos por qué los niños del norte de África siguen siendo vulnerables a las hambrunas. Una posible explicación es la contenida en las observaciones de Ryszard Kapuściński. Refiriéndose a la corte del emperador etíope Haile Selassie, Kapuściński describe cómo reaccionó esta a los esfuerzos de los organismos de ayuda para socorrer a millones de etíopes afectados por la sequía y la hambruna en 1972[1]:

> De pronto llegaron informes de que los benefactores extranjeros que se habían hecho cargo del problema de alimentar a nuestro siempre insaciable pueblo se habían rebelado y estaban suspendiendo los envíos porque nuestro ministro de Finanzas, el señor Yelma Deresa, deseando enriquecer el tesoro imperial, había ordenado a los benefactores que pagaran elevados aranceles por la ayuda. «¿Quieren ustedes ayudar?», preguntó el ministro. «Háganlo, por favor, pero tienen que pagar.» Y ellos dijeron: «¿Qué quiere usted decir con pagar? ¡Nosotros damos ayuda! ¿Y vamos a tener que pagar?». «Sí», dijo el ministro, «esas son las regulaciones. ¿Es que quieren ayudar de un modo tal que nuestro imperio no gane nada con ello?».

Las bufonadas del gobierno etíope quizá no deberían sorprendernos. Los autócratas necesitan dinero para pagar a su coalición. Haile Selassie, aunque temporalmente desplazado por la invasión italiana de los años treinta, ocupó el trono desde 1930 hasta que fue derrotado por la decrepitud en 1974. Como cualquier autócrata que logra mantenerse largo tiempo, Selassie tuvo la habilidad de no poner las necesidades del pueblo por encima de las de sus partidarios. Prosigamos con el relato de Kapuściński:

> Lo primero de todo es que la muerte por hambre existía en nuestro imperio desde hacía cientos de años, una cosa cotidiana y natural, y a nadie se le había ocurrido nunca quejarse de ello. Venía la sequía y la tierra se secaba, el ganado caía muerto, los campesinos se morían de hambre. Algo corriente, acorde con las leyes de la naturaleza y el eterno orden de las cosas. Dado que esto era eterno y normal, ninguno de los dignatarios se atrevía a molestar a Su Elevadísima Alteza con la noticia de que en tal o cual provincia una persona determinada había muerto de hambre [...]. Así pues, ¿cómo íbamos a saber que en el norte había hambre que no era habitual?

Selassie alimentaba a sus partidarios en primer lugar y se alimentaba él mismo en segundo lugar; las masas hambrientas tenían que esperar su turno, que quizá no llegaba nunca. Su insensible indiferencia hacia el sufrimiento de la gente es escalofriante, al menos hasta que la comparamos con la de su sucesor. Mengistu Haile Mariam encabezó el régimen militar regido por el Derg que siguió al reinado de Haile Selassie. Puso en práctica políticas que exacerbaron los efectos de la sequía en las provincias septentrionales de Tigray y Wollo a mediados de los ochenta[2]. Con la guerra civil haciendo estragos en estas provincias y una sequía que duraba ya dos años, se embarcó en una colectivización forzada. Millones de personas fueron obligadas a ir a granjas colectivas y cientos de miles expulsadas de su provincia. La muerte por hambre fue masiva. Las estimaciones del número de víctimas mortales se sitúan entre 300.000 y un millón. Desde el punto de vista del Derg, la hambruna debilitó gravemente a los rebeldes, algo muy bueno a juicio de Mengistu. Muchos recordamos Live Aid, una serie de grabaciones y conciertos organizados por Bob Geldof para recaudar ayuda para paliar el desastre. Des-

graciadamente, por bienintencionados que fuesen estos esfuerzos, gran parte de la ayuda cayó bajo la influencia del gobierno[3]. Por ejemplo, camiones destinados al reparto de ayuda fueron requisados para trasladar gente por la fuerza a granjas colectivas de todo el país. Tal vez 100.000 personas murieron en estos realojos.

No son escasos los ejemplos similares en los que la ayuda es objeto de malversación y desviación por parte de los gobiernos receptores. Por poner solamente un ejemplo destacado, Estados Unidos dio a Pakistán 6.600 millones de dólares en ayuda militar para combatir a los talibanes entre 2001 y 2008. Se estima que solo 500 millones llegaron al ejército[4]. Sin embargo, la ayuda continúa fluyendo a las arcas paquistaníes. Teniendo en cuenta los fines declarados por las agencias de cooperación, una vez está claro que el dinero está siendo robado habría que esperar que dejasen de darlo. Lamentablemente no es así.

Lo que es más, para disipar cualquier figuración de que a los donantes les están engañando vale la pena considerar el caso de Kenia. En su libro *It's our turn to eat*, Michela Wrong describe las hazañas de un burócrata idealista, John Githongo. Fue nombrado zar anticorrupción por Mwai Kibaki, el nuevo presidente keniano[5]. Dada la notoria corrupción de su predecesor, Daniel Arap Moi, Kibaki se presentó como un candidato que iba a luchar contra la corrupción. Los organismos internacionales de ayuda empezaron una vez más a prestar a Kenia a atractivos tipos de interés. Cuando el FMI concedió a Kenia un préstamo de 252,8 millones de dólares, *The Economist* contó que habían oído silbar al ministro de Finanzas «Peniques caídos del cielo»[6].

Githongo descubrió enseguida que el gobierno pensaba que la función del organismo que encabezaba consistía más en ocultar la corrupción que en extirparla. Cuando se dio cuenta de que la corrupción llegaba hasta el presidente, hizo grabaciones secretas en cintas, luego huyó a Gran Bretaña y suministró a las organizaciones internacionales y a los bancos pruebas documentales de la corrupción. El embajador británico en Kenia, Edward Clay, en un lenguaje deliciosamente florido, describió la corrupción en términos de ministros comiendo «como glotones» y «vomitando en los zapatos» de los donantes.

Aunque unos años más tarde el FMI y el Banco Mundial dejarían por fin de prestar a Kenia, no fue esta la reacción inmediata. Antes bien, la comunidad financiera internacional le hizo el vacío a Githongo en vez de a los malhechores. Hicieron caso

omiso de su información y se convirtió en un paria en las reuniones de desarrollo. Bancos y burócratas actúan como gente tan desesperada por comer en un restaurante que siguen desoyendo las advertencias del departamento de sanidad de que la cocina está infestada de ratas. Githongo se gana ahora precariamente la vida como conferenciante y asesor. Edward Clay se convirtió en persona no grata en Kenia y el gobierno británico lo jubiló discretamente. Tanto Githongo como Clay acabaron sus carreras, efectivamente, haciendo «lo que debían».

Es difícil creer que las agencias de cooperación sean tan ingenuas como para no entender hasta qué punto se abusa de sus fondos. Tal vez la verdad se encuentre en otro objetivo del USAID: «Promover los intereses norteamericanos en política exterior». Tal vez Estados Unidos esté más interesado en tener un aliado de fiar en su lucha contra el terrorismo global y necesite colaboración para combatir a los piratas somalíes en el océano Índico.

En contra de esta cruda visión, según la cual la ayuda tiene que ver con receptores que venden favores en el extranjero, está la retórica de Jomo Kenyatta, el primer presidente de Kenia, que en su discurso del Día de la Independencia en 1963 dijo:

> Nunca accederemos a una amistad bajo ninguna forma de soborno. Y yo quiero que todas las naciones que están hoy presentes –ya sean de Oriente o de Occidente– entiendan nuestro objetivo. Queremos ser amigos de todos y queremos la ayuda de todos. Pero no queremos la asistencia de ninguna persona ni país que diga: Kenyatta, si quieres ayuda, tienes que acceder a esto o a aquello. Yo creo, hermanos míos, y os lo digo ahora, que es mejor ser pobre y seguir libre que ser técnicamente libre pero continuar atado con una cuerda. Un caballo no puede elegir: se le pueden poner riendas para llevarlo como desee su amo. Nosotros no estamos dispuestos a aceptar ayuda alguna que nos ate como a un caballo las riendas[7].

Por recto que pueda parecer en principio este discurso, Kenyatta no es sincero. Las agencias de cooperación ¿están tirando dinero voluntariamente? ¿O están consiguiendo algo a cambio? Sospechamos que el pasaje clave del discurso de Kenyatta es «ya sean de Oriente o de Occidente». A pesar de sus palabras idealistas, estaba telegrafiando de forma encubierta que su gobierno estaba abierto a ofertas de ambos lados.

La lógica política sugiere que los donantes democráticos están dispuestos a hacer la vista gorda por lo que respecta al robo y a la corrupción cuando necesitan un favor. Recuerda que el sargento Doe de Liberia recibió más de 500 millones de dólares de Estados Unidos durante su década en el poder. Y Estados Unidos consiguió mucho a cambio: «Nosotros [EE. UU.] tuvimos un apoyo fabuloso por su parte en cuestiones internacionales. Nunca vaciló en respaldarnos contra Libia e Irán. Era alguien con quien teníamos que convivir. No nos parecía que fuera tan monstruoso que no pudiéramos tratar con él. Todos nuestros intereses estaban impecablemente protegidos por Doe»[8].

Con el final de la Guerra Fría, Estados Unidos tenía mucha menos necesidad del apoyo de Doe. Solo entonces le entraron los escrúpulos morales. En 1989 publicó un informe que hemos citado con anterioridad pero que vale la pena repetir:

> [Liberia] era dirigida dando mucha más prioridad a la supervivencia política y a hacer tratos a corto plazo que a la recuperación a largo plazo o a unos esfuerzos de construcción nacional [...]. El interés primordial del presidente es la supervivencia política y física. Sus prioridades son muy diferentes de la recuperación económica, y no concuerdan con ella [...]. El presidente Doe tiene gran lealtad a los miembros de su tribu y a su círculo de allegados. Su apoyo a grupos locales para la ejecución de proyectos mal concebidos debilita unos objetivos sociales más amplios[9].

La verdad es que los acuerdos relativos a la ayuda exterior tienen una lógica propia. Está claro que la ayuda *no* se da principalmente para aliviar la pobreza o la miseria, se da para mejorar la situación de los electores de los Estados donantes. El que la ayuda no sea capaz de eliminar la pobreza no se debe a que los donantes den muy poco dinero para auxiliar a los pobres del planeta. Por el contrario, se da la cantidad de ayuda que se precisa para lograr su propósito: mejorar el bienestar de los electores del donante con el fin de que deseen reelegir a los dirigentes que están en el poder. Del mismo modo, no es que se dé la ayuda a quienes no debiera darse, es decir, a unos gobiernos que la roban, en vez de a emprendedores locales o a organizaciones humanitarias que la utilicen sabiamente. Sí, es verdad que mucha ayuda se da a gobiernos corruptos, pero se hace deliberadamen-

te, no de manera accidental o por ignorancia. Antes bien, se da ayuda a gobiernos ladrones precisamente porque venderán a su pueblo a cambio de su propia seguridad política. Los donantes les proporcionarán esa seguridad a cambio de unas políticas que a su vez protejan a los donantes al mejorar el bienestar de sus propios electores.

El hecho es que la ayuda hace un poco de bien en el mundo y mucho más mal. A menos que se reestructure, y mientras esto no se haga, la ayuda seguirá constituyendo una fuerza del mal con consecuencias negativas; además, seguirá siendo promovida por unos ciudadanos bienintencionados que, como así se sienten bien, no ven el daño que están haciendo a muchos pobres que merecen mejor suerte en la vida.

Seamos claros: los demócratas actúan como si les importara el bienestar de *su* gente porque necesitan su apoyo. No ayudan por bondad de corazón, y su interés se extiende solo a *su propia* gente: aquella de la que necesita sacar muchos partidarios. Los demócratas no pueden enriquecer mucho a sus partidarios esenciales entregándoles dinero en efectivo. Son demasiados los que requieren ser recompensados. Los demócratas tienen que ofrecer al público las políticas que quiera su coalición.

Los autócratas, por otra parte, pueden recompensar generosamente a su limitado número de partidarios esenciales desembolsando dinero en efectivo. Un dinero que el buen gobierno señala que se debe gastar en bienes públicos para las masas será más útil (desde el punto de vista del autócrata) entregándolo a los seguidores como recompensa. Y, puesto que los bienes privados generan tal concentración de beneficios para la gente que cuenta (y un buen líder no olvida nunca que *los que cuentan* son lo único que cuenta), los autócratas dejan de lado los objetivos políticos públicos de la gente. No es que necesariamente les importe menos que a los demócratas el bienestar del pueblo, es sencillamente que promover los intereses de la gente pone en peligro su permanencia en el poder. ¡Acuérdate de la historia de Julio César!

En esto se basan los acuerdos sobre ayuda exterior. Cada lado tiene algo que dar que el otro tiene en mucha estima. Un demócrata quiere políticas que gusten a los suyos y el autócrata quiere dinero en metálico para sobornar a su coalición.

Imaginemos que hay dos naciones, A y B, cada una con una población de 100 habitantes. El dirigente de cada una de ellas tiene 100 dólares para comprar apoyo político. Imaginemos que

la nación A es una democracia y su líder necesita tener contentas a 50 personas para mantenerse en el poder. Por el contrario, B es una autocracia y su líder necesita tener contentas a 5 personas. Supongamos que los habitantes de las dos naciones se interesan por alguna iniciativa política tomada por la nación B. Por ejemplo, para una situación habitual en la Guerra Fría, podría tratarse de la postura de la nación A hacia la Unión Soviética. Los ciudadanos de la nación A prefieren que B adopte una postura antisoviética. Supongamos que el valor de dicha postura para cada uno de los habitantes de la nación A es equivalente a 1 dólar. Los ciudadanos de la nación B no quieren que se proscriba el socialismo ni que su gobierno adopte una actitud antisoviética. De hecho, dado que lo que está en juego es la postura de su país, supongamos que los habitantes de B se interesan por la medida política adoptada por su gobierno mucho más que los de la nación A. Para que el ejemplo siga siendo simple, imaginemos que la adopción de la postura antisoviética por parte de B es equivalente a una pérdida de 2 dólares en bienestar por cada uno de los 100 habitantes de B.

En la nación A, el dirigente tiene 100 dólares para tener contentas a 50 personas. Si reparte el dinero entre sus partidarios, cada uno obtiene 2 dólares. El dirigente de la nación B tiene menos gente a la que satisfacer. Si repartiera todo su dinero, cada uno de sus 5 partidarios obtendría 20 dólares. Ahora pongamos que el líder de B accede a modificar su política antisoviética a cambio de dinero en metálico. Las cuestiones fundamentales son cuánto necesita B y cuánto está dispuesta a pagar A para que el trato funcione.

El dirigente de B solo accedería a intercambiar una medida política por ayuda si ello mejorara la situación de su coalición. El viraje es equivalente a una pérdida de 2 dólares en bienestar por cada uno de sus partidarios (y de las restantes 95 personas sin importancia de B que no son influyentes), porque no les gusta esa política. Así, el líder de B nunca daría su aquiescencia a la postura antisoviética a menos que el dinero de la «ayuda» que obtiene por ello supere su pérdida. Como tiene que tener contentos a 5 partidarios, y cada partidario sufre una pérdida de 2 dólares, necesita por lo menos 10 dólares en ayuda para compensar el coste político de volverse antisoviético. Es decir, 2 dólares extra por cada uno de sus 5 seguidores esenciales es el mínimo requerido para pasarse a una política antisoviética.

El dirigente de la nación A solo «compra» la política antisoviética si su valor para sus seguidores es mayor que la cantidad a que renuncia cada uno. Como los 50 miembros de la coalición de A valoran la política antisoviética a 1 dólar cada uno, el dinero al que renuncian para que su gobierno pueda comprar una postura antisoviética al país B tiene que ser menos de 1 dólar. De otro modo prefieren el dinero en efectivo a la concesión política. Como el viraje político vale 1 dólar para cada partidario del país A y la coalición se compone de 50 miembros, esto significa que el líder de A pagaría hasta 50 dólares en «ayuda» al gobierno de B para lograr que B se vuelva antisoviético.

Siempre que la transferencia de ayuda oscile entre 10 y 50 dólares, los partidarios esenciales de ambas naciones mejorarán su situación intercambiando una medida política por ayuda. Esto alarga la supervivencia política de los dos líderes. Sin embargo, la situación de los restantes 95 habitantes de la nación B –los que no forman parte de la coalición ganadora– empeora en el equivalente a 2 dólares. No se les compensa por la política antisoviética, que no les gusta.

Este ejemplo, aunque es extremadamente simple, muestra la lógica de los flujos de ayuda durante la Guerra Fría. Estados Unidos proporcionó al sargento Doe de Liberia una media de 50 millones de dólares anuales a cambio de su postura antisoviética. Esta ayuda no se dedicó a cuidar del bienestar del pueblo, y da la casualidad de que se acerca a la cantidad de dinero que supuestamente Doe y sus compinches robaron durante la década en que estuvieron en el poder. Desde el punto de vista de los líderes cuya finalidad es la supervivencia, el fundamento de la ayuda se hace patente. Cuando terminó la Guerra Fría, Estados Unidos dejó de valorar las políticas antisoviéticas y ya no estaba dispuesto a pagarlas. El gobierno de Doe no tenía muchas más cosas que ofrecer a Estados Unidos que los votantes americanos valoraran, de modo que quedó aislado. Sin ingresos procedentes de la ayuda, Doe ya no pudo pagar a sus partidarios lo suficiente para que reprimieran las insurgencias y sufrió una espantosa muerte a manos de Prince Johnson.

Para el lector que encuentre demasiado artificioso el ejemplo que acabamos de exponer, tal vez vale la pena examinar un reciente intento fallido, protagonizado por Estados Unidos, de comprar una medida política. En el periodo previo a la invasión de Irak en 2003, Estados Unidos pidió permiso para emplazar

tropas norteamericanas en Turquía, país de predominio musulmán. Estos derechos de emplazamiento hubieran aumentado la capacidad del ejército americano de entablar combate con el iraquí. Aunque Turquía es un país aliado de Estados Unidos en la OTAN, la idea de ayudar a una nación de predominio cristiano a invadir a otra nación musulmana era impopular entre los turcos. En el transcurso de las negociaciones de febrero de 2003, Estados Unidos ofreció a Turquía 6.000 millones de dólares en subvenciones y hasta 20.000 millones en garantías de préstamos. Teniendo en cuenta que Turquía tiene unos 70 millones de habitantes, el total de la ayuda ascendía a unos 370 dólares per cápita[10].

Turquía es un país relativamente democrático. Para hacer un rápido cálculo aproximado, imaginemos que su dirigente necesita el apoyo de la cuarta parte de la población. Así, el valor de la oferta estadounidense sale a casi 1.500 dólares por partidario esencial. Es una cifra considerable (un poco más del 10% de la renta per cápita turca actual), pero la concesión que se pretendía era políticamente muy arriesgada. No estaría de más que el lector americano pensara qué compensación necesitaría para permitir que se instalara en su territorio nacional una base de tropas extranjeras con el fin de invadir Canadá.

Parece que 1.500 dólares por persona no fue suficiente. Tras mucho tira y afloja, el gobierno turco rechazó la oferta. Esperaba obtener bastante más dinero, así que sabemos que hubo un precio al que se podría haber acordado la concesión, pero era un alto precio. Estados Unidos no estaba dispuesto a pagar más, de modo que no se pudo cerrar el trato. Al final, Turquía acordó una concesión mucho menos polémica por mucho menos dinero: se autorizó a Estados Unidos a rescatar pilotos derribados utilizando bases en territorio turco.

Comprar una medida política a una democracia es caro porque hay que compensar a muchas personas por el desagrado que dicha medida les inspira. Comprar medidas políticas a las autocracias es bastante más fácil. Supongamos que Turquía fuera una autocracia y sus dirigentes estuviesen en deuda solamente con el 1% de la población. En este escenario, el valor de la oferta estadounidense rechazada por Turquía se habría aproximado a los 40.000 dólares por partidario esencial. Si recordamos el desafío que presentábamos a los lectores americanos, mientras que pocos habrían vendido a su vecino del norte por 1.500 dólares,

tal vez 40.000 empezarían a ser atractivos para muchos. Probablemente no sea una casualidad que la invasión americana de Irak fuera lanzada desde Kuwait y Arabia Saudí, monarquías de coalición visiblemente muy pequeña

La lógica del modo de operar de las coaliciones nos proporciona una buena pista para saber quién da cuánta ayuda a quién. Dar a la gente lo que desea facilita a los líderes democráticos la continuidad en el puesto. Por tanto no debe sorprender que la mayor parte de la ayuda extranjera se origine en las democracias. El precio que hay que pagar para comprar concesiones depende de lo destacado que sea el tema y del tamaño que tenga la coalición del líder receptor. Conforme aumenta la coalición, el líder receptor necesita compensar a más gente por la adopción de la medida política propugnada por el donante. Esto significa que el precio que hay que pagar por una concesión política se eleva con el tamaño del grupo de partidarios esenciales del presunto receptor. Esto da lugar a una interesante dinámica.

Conforme una nación se hace más democrática, la cantidad de ayuda requerida para comprar una medida política se incrementa. Pero, como el precio es más alto, es menos probable que los donantes les compren la concesión precisamente porque es demasiado costosa. Las autocracias pobres son las que tienen más probabilidades de obtener ayuda, pero no obtienen mucha. Aunque quizá tengan grandes necesidades, es posible comprarlas baratas. Hemos confirmado esta relación entre el tamaño de la coalición, la oportunidad de conseguir ayuda y la cantidad de ayuda recibida (si es que se recibe) en detallados estudios estadísticos sobre la ayuda concedida por Estados Unidos u otras ricas naciones democráticas, a saber, los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[11].

El tamaño de la coalición no es el único factor que determina quién obtiene ayuda o cuánto se gasta en comprarles concesiones. La relevancia de los temas que están en juego –lo que valen las concesiones de las medidas políticas– es un elemento importante para determinar cuánta ayuda se transfiere. Obsérvese que en la fórmula que acabamos de describir la necesidad no es un factor de peso. De hecho, como un dólar extra vale más para un país pobre que para uno rico, lo más probable es que los países más necesitados consigan menos ayuda, no más que los menos necesitados de todos los que reciben ayuda.

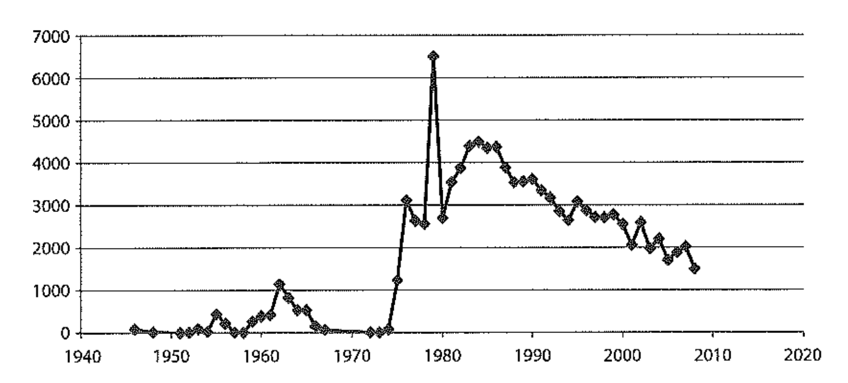


Figura 7.1. Ayuda total concedida por Estados Unidos a Egipto en millones de dólares americanos constantes de 2008, Libro Verde de USAID

Un acuerdo extremadamente importante, y por ende costoso, para intercambiar ayuda por una medida política fue el tratado de paz egipcio-israelí de 1979. Como parte del acuerdo, Egipto se convirtió en la primera nación árabe que reconocía oficialmente el Estado de Israel. Israel y Egipto cesaron en sus hostilidades, que habían proseguido nominalmente desde la guerra de 1948 (y habían estallado en guerra real en 1956, 1967 y 1973). Dentro del acuerdo de 1979, Israel se retiró de la península del Sinaí, que había tomado en la guerra de los Seis Días de 1967, y ambas partes accedieron al libre paso por el Canal de Suez. La paz entre Israel y Egipto eran de gran importancia para Estados Unidos. Al margen del sólido apoyo nacional a Israel, Estados Unidos estaba padeciendo los efectos negativos de las crisis del petróleo de los años setenta. La brusca subida de los precios del petróleo elevó la inflación y perjudicó las economías de Estados Unidos y otros países occidentales, dependientes de las importaciones de petróleo. Estados Unidos, desesperado por evitar otra crisis del petróleo, suscribió el acuerdo, tal vez pensando que al hacerlo contribuiría a estabilizar la situación en la región. Como podemos ver en la Figura 7.1, Estados Unidos dio al presidente egipcio, Anwar el-Sadat, enormes incentivos económicos para que visitara Israel, asistiera a la Conferencia de Paz de Camp David y firmara el tratado.

El reconocimiento de Israel supuso un vuelco político extremadamente impopular en Egipto. Esta es la razón por la que Sadat pudo obtener tanto de Estados Unidos. Por desgracia para Sadat, condujo también a su asesinato en 1981. Unos fun-

damentalistas lanzaron granadas y atacaron con fuego de rifles automáticos durante un desfile anual. Aunque oficialmente reconoce a Israel, el gobierno egipcio no ha hecho casi nada para animar al pueblo egipcio a moderar su odio hacia Israel. En un estudio de la BBC realizado casi treinta años después de alcanzarse los acuerdos de Camp David, el 78% de los egipcios percibían que Israel tenía un impacto negativo en el mundo, muy por encima de la media en otros países cuyos ciudadanos participaron en el estudio de la BBC sobre esta cuestión[12]. Por supuesto, cambiar la actitud negativa hacia Israel en Egipto no haría sino reducir la cantidad de ayuda que el gobierno egipcio podía obtener de Estados Unidos.

El reciente movimiento hacia un gobierno más democrático en Egipto pone de relieve el dilema al que se enfrentan los donantes democráticos. Quienes celebran las perspectivas de democracia en Egipto y propugnan la paz con Israel tienen un problema. Como hemos observado, el trato «ayuda por paz con Israel» se pudo alcanzar precisamente porque se compensó a la dirección autocrática del país y a su coalición por el sentimiento antiisraelí que dominaba en su ciudadanía, un sentimiento que contribuyeron a mantener. Con el *pueblo* ahora al mando, sería natural que Egipto se apartara de la paz con Israel. Para impedirlo harán falta unas cantidades de ayuda extranjera mayores que bajo las dictaduras de Sadat y Mubarak. Dada la trascendencia que la paz egipcio-israelí tiene para los votantes americanos e israelíes, lo más probable es que este precio más elevado se pague. Esto deja una pregunta en el aire: ¿se utilizará esta ayuda más cuantiosa para fortalecer el ejército o para mejorar la suerte de los egipcios de a pie?

Como en el caso de Egipto, la ayuda norteamericana a Pakistán es mucho más fácil de explicar si vemos la ayuda como un pago de favores y no como un instrumento para mitigar la pobreza. En 2001, Estados Unidos dio a Pakistán 5.300 millones de dólares y a Nepal 30.400 en ayuda. La ayuda a Pakistán se ha visto muy reducida por mandato del Congreso, como consecuencia de la prueba que hizo en 1998 de un arma nuclear. Sin embargo, el 22 de septiembre de 2001 el presidente norteamericano George W. Bush levantó las restricciones sobre la ayuda. Pakistán recibió más de 800 millones en 2002. Entre tanto, Nepal, que no está en primera línea en la lucha contra Al Qaeda y los talibanes, recibió unos 37 millones, solo un poco por encima de sus facturas de

2001. India, tampoco en un lugar destacado en la batalla contra el terrorismo en 2002, recibió de Estados Unidos 166 millones, cifra apenas superior a los 163 millones obtenidos en 2001. La pobreza no había cambiado de una manera significativa en ninguno de estos países entre 2001 y 2002, pero su importancia para los votantes americanos con toda seguridad sí.

Muchas veces se tiene la impresión de que los demócratas van en el asiento del conductor y dictan sus condiciones a los autócratas. Sin embargo, como en muchas otras cosas, a menudo son ellos los que se ven limitados. Tienen que poner en marcha las políticas que quieren sus seguidores. Si intentan recortar la ayuda que dan o imponer unas condiciones estrictas, los autócratas ponen fin a sus concesiones y ya está.

Las posteriores relaciones de Estados Unidos con Pakistán nos ofrecen claras pruebas de esta pauta de ayuda creciente y decreciente. Como veíamos, la ayuda creció tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, pero luego empezó a disminuir, cuando para 2003 la guerra contra los talibanes pareció ganada. Una vez Pakistán empezó a convertirse de manera creciente en un puerto seguro para los talibanes y Al Qaeda, todo cambió. Pakistán se halló en una situación difícil. Si el gobierno combatía a los talibanes que se estaban infiltrando por la frontera paquistaní con Afganistán, lo más probable es que se enfrentara a una insurgencia nacional. Si apoyaba a los talibanes se enfrentaría a una grave presión de Estados Unidos. Este dilema ofreció a Pakistán la oportunidad de hacer mayores demandas de ayuda norteamericana a cambio de que el gobierno presentara resistencia a los talibanes. Las demandas se hicieron, pero el Congreso estadounidense se negó a dar más a Pakistán, observando que buena parte de la ayuda americana era desviada a usos no previstos por el Congreso. Esos usos incluyen la desaparición de algún dinero y la canalización de buena parte del resto para conjurar lo que los paquistaníes consideran una amenaza, la que supone la India, mayor que la de los militantes fundamentalistas musulmanes.

Estados Unidos, descontento con Pakistán, en un principio no accedió a pagar el precio, más elevado, que hacía falta para que el gobierno paquistaní persiguiera a los militantes talibanes y de Al Qaeda en el interior del país. ¿Cuál fue el resultado? Como ya nos hemos acostumbrado a esperar, los dirigentes paquistaníes hicieron caso omiso de las presiones de Estados Uni-

dos y empezaron a buscar medios para trabajar con los talibanes. La ayuda es básicamente un programa de «si no pagas, no juegas». Estados Unidos no quería pagar y Pakistán no quería jugar.

En 2008, el gobierno del presidente paquistaní Asif Alí Zardari estaba persiguiendo de boquilla a los militantes. La administración Bush, que ya no tenía más ayuda que ofrecer, fue incapaz de hacer cambiar de idea a Zardari. De hecho, la segunda mitad del año 2008 solo presenció un superficial esfuerzo del gobierno de Zardari por combatir a los militantes. Hubo una breve ofensiva militar contra los talibanes, iniciada el 28 de junio y terminada a principios de julio, en la que murió exactamente un militante. Después de aquello, aunque los talibanes lucharon agresivamente por la expansión territorial en Pakistán, en líneas generales el gobierno de Zardari miró para otro lado. En lugar de combatir a los militantes, el régimen de Zardari hizo un trato con los talibanes en febrero de 2009; les pagó 6 millones de dólares y dio su aquiescencia a la imposición de la sharía en el valle de Swat a cambio de que ellos aceptaran un alto el fuego definitivo. El alto el fuego se había deshecho en mayo. Para entonces, el gobierno de Zardari parecía tener problemas y el de Estados Unidos temía que los talibanes tomaran por completo el control de Pakistán. En medio de tales peligros, el precio de la ayuda había aumentado, pero también el deseo de Estados Unidos de motivar a los paquistaníes para que pusieran más empeño en rechazar a los talibanes.

El Congreso aprobó la ley Kerry-Lugar a finales de septiembre de 2009. Casi triplicaba la ayuda a Pakistán, incrementándola hasta 1.500 millones de dólares. Aun entonces, el gobierno paquistaní se mostró reacio a aceptar esta crecida ayuda, porque la factura incluía la exigencia de que los paquistaníes fueran responsables de cómo se utilizaba el dinero. Ante la resistencia de Pakistán, el senador John Kerry aclaró que la factura no estaba concebida en absoluto para interferir en decisiones soberanas paquistaníes, es decir, en lo esencial garantizó a la dirección del país que Estados Unidos no seguiría de cerca el uso de los fondos. Poco después, el gobierno paquistaní aceptó el dinero de la ayuda e intensificó sensiblemente su persecución de los militantes que operaban dentro de sus fronteras. En febrero de 2010 habían capturado al líder talibán número 2, pero, como era de esperar, han cuidado también de no eliminar la amenaza talibán. Hacerlo solo conduciría al fin de los fondos norteamericanos.

El Gobierno de Estados Unidos, por su parte, se ve frustrado al comprobar que, incluso con 1.500 millones de dólares en ayuda, Pakistán no tiene suficiente motivación para rechazar a los talibanes. Como consecuencia, Estados Unidos ha intensificado los ataques con drones y ha recurrido al ejército norteamericano para perseguir a los talibanes en territorio paquistaní, para gran consternación pública –pero dudamos que privada– del gobierno de Zardari. Todo esto no es otra cosa que el baile de los donantes y los receptores, en el que estos buscan todo el dinero que puedan conseguir y aquellos buscan una concesión muy destacada y políticamente costosa: la destrucción de los talibanes.

Esto es quizá desagradable para quienes desean mantener la ficción de que la ayuda tiene que ver con aliviar la pobreza. Naturalmente, una cierta ayuda se da por razones puramente humanitarias, como la que se da después de un desastre natural. Sin embargo, es difícil conciliar la gran escala de los flujos de ayuda a Egipto y Pakistán con fines idealistas. Si la ayuda auxiliara de verdad a los pobres, podríamos esperar que la gente de las naciones receptoras estuviera agradecida y profesara estima a las naciones donantes. Nada más lejos de la verdad. A cambio de su «benevolencia» con Egipto y Pakistán, Estados Unidos es comúnmente vilipendiado por el pueblo de esos dos países, y con buenas razones.

En 2002, Pew emprendió un estudio sobre valores y opinión en 42 naciones. Una pregunta se refería a la visión que la gente tenía de Estados Unidos. En Pakistán, el 69% de la gente dio una opinión extremadamente desfavorable; en Egipto la cifra fue del 79%. En las otras 40 naciones, una media de solo el 11% de la gente compartía esta visión extremadamente negativa de Estados Unidos. Pero luego Pakistán y Egipto recibieron una media de 1.600 millones de dólares en ayuda económica y militar de Estados Unidos en 2002, mientras que las otras 40 naciones solo recibieron un promedio de 97 millones en ayuda. Esta pauta se sustenta en detallados análisis estadísticos. Al parecer, la población de países que obtienen una cuantiosa ayuda norteamericana odia a Estados Unidos. Por supuesto, desde 2002 pueden haber cambiado muchas cosas y sería fascinante ver si futuros estudios siguen confirmando nuestra evaluación.

Puede parecer que la explicación que damos a la ayuda muestra a Estados Unidos como el malo internacional número 1. Pero está lejos de ser el único donante de ayuda. Aunque es el mayor

donante en términos absolutos, en proporción al tamaño de su economía da relativamente poco, en torno a un 0,2% del PIB. Las naciones escandinavas dan más del 1% de su rendimiento económico en ayuda exterior. Siempre que las recompensas políticas que una potencia extranjera puede proporcionar a los partidarios de un demócrata valgan más para dichos partidarios que las recompensas que pudieran comprarse directamente con el dinero, los demócratas secundan la ayuda. Otras naciones y organismos también compran favores, aunque quizá no a tan gran escala como la que puede permitirse Estados Unidos. De hecho, un análisis pormenorizado muestra que hasta los aparentemente generosos escandinavos dan ayuda a cambio de concesiones políticas y no por motivos altruistas. Les gusta sobre todo utilizar la ayuda para obtener concesiones comerciales e instalar ideologías prosocialistas en regímenes receptores[13].

Los acuerdos sobre ayuda tienen la reputación de ir ligados a condiciones que ayudan al donante. Esto significa que, con frecuencia, el acuerdo especifica cómo se gasta el dinero y, lo que es más importante, dónde. Por ejemplo: si Alemania da dinero a un receptor pero solo si este lo usa para comprar tractores alemanes. Esto podría parecer una manera ineficiente de recompensar a los fabricantes de tractores. Sin embargo, las leyes comerciales internacionales suelen prohibir los subsidios directos. Además, la ayuda condicionada puede traer futuros negocios, como repuestos y servicio. Canadá es famosa por sus altos niveles de ayuda condicionada, el 60-75% de toda su ayuda. Escandinavia y Reino Unido aseguran tener los niveles más bajos de ayuda condicionada, pero aun en estos países es habitual un condicionamiento informal. Por ejemplo, Dinamarca había asignado 45 millones de dólares a la reparación de ferrys en Bangladesh. En vez de repararlos en el país, el donante propuso llevar los barcos a Dinamarca y repararlos allí, a un coste cuatro veces superior al local. Ante las protestas del Gobierno de Bangladesh, Dinamarca optó por cancelar sin más todo el plan, de modo que ni los bangladesíes ni los daneses se beneficiaron.

Al igual que Estados Unidos compra seguridad y concesiones comerciales con la ayuda, y los europeos intercambian ayuda asimismo por concesiones comerciales, Japón hace lo propio. La benevolencia japonesa es de temer para las ballenas. A los votantes americanos les gusta el cerdo. Por el contrario, a los votantes japoneses les gusta la grasa de ballena, y los dirigentes japoneses

han estado trabajando mucho para suministrársela. En 1986, la Comisión Ballenera Internacional (International Whaling Commission, IWC) impuso una moratoria en la caza comercial de ballenas. Si bien esta moratoria gozó de popularidad entre la gente de la mayoría de las naciones, los ciudadanos de Islandia, Noruega y Japón quieren reanudar las capturas. En la actualidad, los japoneses cazan un reducido número de ballenas aprovechando una laguna legal que permite la captura para investigación científica. Estas ballenas, por supuesto, se las acaban comiendo. El gobierno japonés compra votos en la IWC con ayuda exterior. Recientemente, como resultado de los esfuerzos de Japón, el número de miembros de la IWC se ha incrementado para incluir a naciones sin historia ballenera alguna. Algunos de estos miembros recientes, como Laos, Mali y Mongolia, carecen de salida al mar. Los esfuerzos de Japón se han visto recompensados con un creciente apoyo a la reanudación de la caza de ballenas.

El impacto de la ayuda

Un ejemplo tras otro ponen de relieve el simple hecho de que la ayuda se da mucho más fácilmente y en cantidades mucho mayores a cambio de concesiones políticas que para reducir la pobreza y el sufrimiento. Tras la Segunda Guerra Mundial, al parecer las naciones ricas pensaron sinceramente que podrían liberar al mundo de la pobreza gracias a su generosidad. Pero en cuanto la ayuda empezó a fluir, la política de la supervivencia se inmiscuyó en el noble objetivo de reducir la miseria. No debiera sorprendernos que la política prevaleciera sobre la benevolencia. Los testimonios son inequívocos: el socorro extranjero ha resultado ineficaz para mitigar la pobreza e impulsar el crecimiento económico.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa se halló frente a muchos desafíos. Hasta los vencedores habían sufrido enormes pérdidas humanas y económicas. Estados Unidos lanzó un extenso programa de ayuda conocido como Plan Marshall. Ajustando las cifras a la inflación, Estados Unidos aportó más de 182.000 millones de dólares en asistencia económica a Europa entre 1946 y 1952. Gran Bretaña fue el mayor receptor, seguido de Alemania occidental, Francia e Italia[14]. La finalidad de Estados Unidos era construir Estados incondicionales alineados

contra el comunismo. Para alcanzar ese objetivo, Estados Unidos necesitaba una Europa económicamente fuerte. Los Estados que estaban dispuestos a combatir el comunismo y ceñirse a los planes dictados por Estados Unidos consiguieron ayuda; los que no lo estaban, no.

Durante el periodo posbélico entero, la asistencia económica norteamericana ascendió en total a casi 1,3 billones de dólares. La ayuda militar en el mismo periodo fue de unos 650.000 millones. Para poner las cosas en perspectiva, estos paquetes de ayuda juntos son aproximadamente el doble de los fondos asignados en Estados Unidos en 2009 del Programa de Ayuda a Activos Problemáticos (Troubled Asset Relief Program, TARP) y los del paquete de estímulos, juntos.

El éxito del Plan Marshall resultó difícil de copiar. Se han aportado billones de dólares a economías en vías de desarrollo, pero ha dado bien poco fruto si medimos el rendimiento evaluando las mejoras en la calidad de vida. Como hemos visto, la ayuda no ha hecho casi nada para aliviar la pobreza.

Entre los responsables de elaborar medidas políticas, este historial ha propiciado un acalorado debate acerca de la eficacia de la ayuda. Para los críticos es demasiado fácil señalar a muchos Estados africanos dependientes de la ayuda que son más pobres ahora que cuando se declararon independientes. Quienes se dedican a tareas relacionadas con el desarrollo suelen replicar que esta comparación directa es injusta y aducen que, si bien las naciones dependientes de la ayuda han tenido un mal desempeño, les hubiera ido todavía peor sin ayuda. Esta defensa, aunque equivocada, es un argumento sensato que es preciso tomar en serio.

No podemos condenar sin más el empeño de la ayuda solo porque la naciones que han recibido ayuda hayan tenido tan deficientes resultados. Para entender por qué, examinemos esta provocadora afirmación: *¡los hospitales matan!* Hay multitud de pruebas que sustentan semejante afirmación. Una persona ingresada en un hospital tiene muchas más probabilidades de morir que otra que no lo está. Desde luego, muchos vemos de inmediato el error que hay en esta prueba. Las personas ingresadas en hospitales están enfermas. A las personas sanas no se las suele encontrar ingresadas en un hospital. Pero este género de error, que se origina cuando se mira una estadística sin pensar de dónde viene, es demasiado habitual.

Un colega nuestro, Peter Rosendorff, organizó una petición y solicitó al Ayuntamiento de Santa Mónica que pusiera un paso de peatones en un cruce peligroso cercano a su antigua casa. El ingeniero municipal dijo que, muy al contrario, la ciudad estaba planeando quitar todos los pasos de peatones porque los estudios mostraban que había más probabilidades de que se produjeran atropellos en los pasos de peatones que en ningún otro sitio. Los niños de Santa Mónica deben de estar agradecidos a Peter, pues se tomó el tiempo que hizo falta para explicar que este resultado no se debía a que los pasos de peatones fuesen intrínsecamente más peligrosos, sino a que es ahí donde la gente cruza la calle.

Evaluar el verdadero impacto de los hospitales o de un tratamiento o medicamento concreto es difícil, a menos que entendamos quién está siendo tratado. La comunidad médica se vale de pruebas aleatorias para comprobar la eficacia de los medicamentos. Se divide de forma aleatoria a los pacientes en dos grupos: la mitad toma el medicamento que se está probando y la otra mitad toma un placebo. La eficacia de las sustancias es determinada por la comparación de los resultados en los dos grupos. Si la medicina se da solo a los pacientes más graves, aunque sea un tratamiento eficaz, el grupo que la toma puede dar peores resultados que el grupo que no la toma. Igualmente, si los organismos de ayuda destinan esta a las naciones que se enfrentan a los problemas más graves, la ayuda puede parecer ineficaz aun cuando en realidad esté funcionando.

Idealmente, para evaluar la eficacia de la ayuda, la comunidad internacional debería llevar a cabo experimentos controlados, concediendo ayuda a algunas naciones escogidas al azar y negándola a otras. Pero como es poco probable que la ayuda sea asignada alguna vez de esta manera, los economistas tienen que utilizar procedimientos estadísticos complejos (y controvertidos) para ajustar los resultados de acuerdo con los cuales se trata a las naciones. Mejor que ahondar en estos enrevesados procedimientos, ofreceremos algunas sencillas pruebas basadas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU).

El CSNU se compone de cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña y Francia) y diez temporales. Los miembros temporales son elegidos para un periodo de dos años y no pueden ser reelegidos durante los dos años posteriores a la expiración de su mandato. Ser elegido miembro

del CSNU es algo muy prestigioso y da la casualidad de que también es valioso. Por desgracia, este valor tiene un coste: causar privaciones a la gente de muchos de los países que son elegidos. Como promedio, las naciones que entran a formar parte del CSNU crecen más lentamente, se tornan menos democráticas y experimentan más restricciones en la libertad de prensa que las naciones con derecho a ser elegidas pero que no lo han sido[15]. Por ejemplo, durante un mandato de dos años en el CSNU, la economía crece una media de 1,2% menos en las naciones elegidas que en las no elegidas. En un periodo de cuatro años (los dos del mandato en el CSNU y los dos siguientes, en los que no pueden ser elegidas), el crecimiento es por término medio un 3,5% menor en los elegidos como miembros del CSNU, es decir, casi un 1% anual. Los efectos son mucho más marcados en las autocracias que en las democracias.

Los efectos sobre el crecimiento que tiene el pertenecer al Consejo son fascinantes y deberían hacer que nos preguntáramos por qué se tiene a la ONU en tan alta estima. Nos ofrecen asimismo una prueba importante del impacto de la ayuda. Las naciones que entran en el CSNU consiguen más ayuda. Un escaño en el CSNU proporciona a los líderes unos valiosos favores que vender en forma de voto en el Consejo de Seguridad, y la ayuda que reciben tiene como resultado un peor desempeño de su economía. Recientemente ha habido una profusión de estudios que ponen de manifiesto que las naciones elegidas para el CSNU obtienen recompensas financieras de la comunidad internacional. Reciben más ayuda de Estados Unidos y de la ONU, mejores condiciones y más programas del FMI, el Banco Mundial y multitud de instituciones[16]. Formar parte del CSNU da a los dirigentes nacionales participación en la formulación de la política mundial. Al parecer, muchos dirigentes, sobre todo de naciones autocráticas, prefieren vender esta influencia a ejercerla en nombre de los intereses de su pueblo.

La pertenencia al CSNU es probablemente lo más parecido que tenemos a una prueba aleatoria. Aunque no es aleatorio quién sale elegido, no guarda relación con la necesidad de ayuda. El tamaño de la población parece ser el único factor determinante y sistemático en las elecciones al CSNU. Se diría que las naciones africanas en particular han adoptado una norma de rotación. Se elige a las naciones simplemente porque les toca. El punto clave es que, con anterioridad a su elección como miem-

bros del CSNU, estas naciones no se comportan de manera diferente a las demás. Pero sucede que una vez elegidas marchan peor de lo esperado. Volviendo a la analogía médica, las naciones que han sido elegidas para el CSNU no están más enfermas que las naciones que no lo han sido. Obtienen una dosis extra de medicina (ayuda) y esto hace que estén más enfermas (que sean más pobres y menos democráticas, y tengan menos libertad de prensa).

Entrar a formar parte del Consejo de Seguridad proporciona a los dirigentes la oportunidad de vender un relevante apoyo político. Como hemos visto una y otra vez, los autócratas tienen que sobornar a su coalición. La ayuda les suministra el dinero para ello, y de este modo contribuye a la supervivencia de los dirigentes. Además, la ayuda anima a los autócratas a reducir las libertades por dos razones. En primer lugar, los ingresos procedentes de la ayuda suponen que los líderes dependan menos de lo dispuesta que esté la gente a trabajar, con lo cual no se ven obligados a asumir muchos de los riesgos que surgen de la libertad, riesgos que no tienen más remedio que aceptar cuando sus rentas y la productividad de los trabajadores dependen de que se permita a las personas comunicarse entre sí. En segundo lugar, las concesiones políticas son por lo general impopulares, de modo que los dirigentes tienen que reprimir la disidencia. El pertenecer al CSNU aporta a una nación importancia y prestigio. Para un dirigente autocrático significa también más dinero fácil. Para el pueblo de las naciones autocráticas, el CSNU significa menos libertades, menos democracia, menos riqueza y más miseria.

La trayectoria histórica muestra que la ayuda ha fracasado en buena medida en la tarea de sacar a las naciones de la pobreza. Es tal vez irónico que la ayuda, al mismo tiempo que proporciona los recursos para aliviar la pobreza e impulsar el crecimiento económico, crea los incentivos políticos para hacer justo lo contrario. Como sucintamente dijo Edward Walker, embajador estadounidense en Egipto (1994-1998), «la ayuda ofrece a Egipto una salida fácil para eludir las reformas»[17].

Una evaluación de la ayuda exterior

Así pues, ¿qué debemos pensar de la ayuda exterior? ¿Es buena para la política, o solo buena política?

Indudablemente ha tenido sus éxitos. La ayuda exterior, en la forma del Plan Marshall, sacó del desastre económico a las naciones de Europa occidental, en su mayoría democráticas. Pero todo estaba preparado para favorecer el plan. Estados Unidos quería impulsar la formación de un bloque económicamente poderoso como medio de combatir la expansión soviética. El plan, por consiguiente, promovía el crecimiento económico. Como los demócratas necesitaban éxito político, accedieron gustosamente a los objetivos políticos norteamericanos a cambio de una cuantiosa ayuda. Sin embargo, como sabemos ahora, las ulteriores donaciones de ayuda no han logrado repetir el éxito del Plan Marshall.

Lo que la ayuda hace bien es auxiliar a los dictadores en sus intentos de aferrarse al poder y negar libertades. Y sin embargo el empeño de hacer que la ayuda trabaje por los pobres se asemeja al ave fénix por su capacidad de resurgir una y otra vez. O si lo pensamos, quizá no hacemos, como Sísifo, más que subir la misma montaña para volver a caer.

Cada década más o menos, las naciones donantes lanzan nuevas iniciativas para «poner la ayuda a trabajar». La más reciente manifestación de esto son los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Establecidos por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y adoptados por dirigentes mundiales en 2000, este programa fija unas metas en cuanto a pobreza, salud, igualdad de género, educación y medio ambiente que habría que haber alcanzado en 2015. Por ejemplo, los objetivos de erradicación de la pobreza exigen reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de 1 dólar al día. Por loables que sean esas declaraciones, decir que se desea hacer más ricos a los pobres, o por lo menos no tan pobres, y hacerlo en realidad son cosas completamente distintas.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son la primera de estas declaraciones de acabar con la pobreza. Fueron precedidos de esfuerzos por lograr un «crecimiento sostenible», primero, en los años cuarenta y cincuenta, mediante el desarrollo de infraestructuras; después, con el programa norteamericano P-4 para dar fácil acceso a los países pobres a grandes adelantos científicos y tecnológicos; siguió la declaración del presidente Kennedy según la cual los sesenta serían «la década del desarrollo». Los objetivos, establecidos ya a finales de los cuarenta, siguen siendo los mismos y hay escasos indicios de que el mundo

esté más cerca de alcanzar esas metas que en las décadas de 1950 o 1960. William Easterly ha examinado la esperanza y el optimismo que acompañan a estas iniciativas, que aparecen aproximadamente cada década. Lamenta que cada nuevo plan, aunque dice que será diferente, repite los mismos errores del pasado. Argumenta que la burocracia que participa en la concesión de la ayuda garantiza que los fondos se otorguen de una manera que obstaculiza la actividad económica en vez de impulsarla. La pobreza persiste[18].

Sin embargo, no debemos ser del todo pesimistas por lo que atañe a la ayuda. Nuestro conocimiento de cómo actúa ha mejorado mucho. Por ejemplo, sabemos que la ayuda funciona mucho mejor en presencia de un buen gobierno (lo mismo que sabemos que la mayoría de las veces va a sitios con mal gobierno)[19]. Los defensores de la ayuda al desarrollo señalan el éxito de las ONG que emprenden programas dirigidos dentro de los países. Algunos de estos programas han tenido excelentes resultados. Por ejemplo, en 1986 el Carter Center inició un plan para combatir el gusano de Guinea, un parásito que se transmite a través de la contaminación del agua potable y que afectaba a 3.500 millones de personas de 17 naciones, todas de Asia y África. En 2009 el número de infecciones mundiales se había reducido a unas 3.000, la mayoría en el sur de Sudán.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han demostrado ser capaces de proporcionar eficazmente atención sanitaria básica y educación primaria. No obstante, rememorando nuestro examen de los bienes públicos suministrados por regímenes de coalición pequeña, no podemos dejar de reparar en que estos beneficios son precisamente la clase de programas de política pública que hasta los dirigentes más autocráticos quieren poner en marcha. Las ONG tienen menos éxito cuando se trata de proporcionar educación avanzada. Los dirigentes autocráticos de los Estados receptores no quieren que se enseñe a la gente a pensar de manera independiente hasta el punto de que puedan organizar una oposición al gobierno.

Los éxitos de las ONG en la promoción de una educación, una atención médica y unos servicios sanitarios básicos y otras necesidades elementales –cavar pozos, llevar la electricidad a las aldeas, conceder préstamos para negocios muy pequeños (a unos tipos de interés que en Estados Unidos calificaríamos de usurarios)– son indicativos del fracaso fundamental de los programas

de ayuda y del daño que están causando inconscientemente muchas ONG y quienes las apoyan. Es un hecho simple que el dinero de la ayuda es fungible. Esto significa que los gobiernos receptores tienen casi libre disposición de fondos para pasarlos de un proyecto a otro. Con transferencias directas de gobierno a gobierno es fácil ver por qué es así. Los autócratas quieren dar recompensas privadas a sus partidarios. Las ONG, normalmente, no quieren ayudar a que los ricos sean más ricos, de modo que dan financiación para proyectos específicos o hacen ellas mismas el trabajo. No obstante, en la práctica los receptores son muy hábiles en convertir la ayuda en la clase de recompensas que ellos quieren dar, en lugar de en la clase de recompensas que los donantes quieren que den.

El criterio más sensato para evaluar la eficiencia de la ayuda no es cuánto dinero se gasta, ni siquiera cuántos pozos se cavan, cuántas escuelas se construyen o a cuántas aldeas se lleva la electricidad, sino a cuántas personas se ayuda. Las ONG, para evaluar su eficacia, cuentan cuánto dinero gastan, pero este es un criterio viciado. Anima a las organizaciones benéficas a prestar ayuda a los casos a los que es más fácil llegar y que son más visibles, mientras ignoran a personas a las que es más difícil acceder y que muy bien podrían ser las que padecen mayor necesidad. Contar el número de personas a las que se ayuda anima también a los organismos a acometer un trabajo que de otro modo habría hecho el gobierno por sí solo. Hay que recordar que donde más éxito tienen las ONG es en suministrar bienes públicos esenciales como educación primaria y sanidad básica, unos servicios que hasta los autócratas quieren. Cuando los fondos de ayuda se usan para sustituir el gasto gubernamental, en realidad se ayuda a pocas personas e incluso a ninguna, a menos que el gobierno utilice el dinero liberado para otros proyectos que beneficien a la población general. Por supuesto, no lo hacen. Utilizan el dinero para apuntalar su posición política y la lealtad de sus seguidores esenciales.

Camboya es un oportuno ejemplo. La mitad del presupuesto del gobierno camboyano consiste en ayuda exterior. En vez de complementar programas gubernamentales, estos fondos de los donantes van a parar en buena parte a las cuentas bancarias de funcionarios del gobierno. Es más, Camboya figura entre los países más corruptos del mundo. Como informa USAID, «los fondos de los donantes han ido a educación y sanidad, y algo de ellos ha

pasado al ciudadano de a pie. Pero caben pocas dudas en cuanto a que una parte importante de los fondos destinados a escuelas, maestros y libros de texto, y a clínicas, trabajadores sanitarios y medicinas ha sido desviada»[20].

Es decir, los fondos destinados a la gente son desviados para dar recompensas a los ricos de Camboya. Con frecuencia, cuando las ONG proporcionan ayuda, la cantidad de ayuda es considerablemente menor de lo que reflejan los números. Imaginemos una ONG que proporciona enseñanza básica a 100 niños de una aldea a un coste de 100 dólares por niño y año, con un gasto total de 10.000 dólares. Se diría que reciben ayuda de la ONG 100 personas, lo cual complace a sus donantes y atrae más ayuda. Sin embargo, en realidad no está tan claro cuántas personas reciben ayuda. El gobierno podría perfectamente haber pagado la educación de la mitad de esos niños (o incluso de todos), aun cuando no hubiera ninguna expectativa de ayuda. Nominalmente, el organismo ayuda a 100 niños. Pero lo cierto es que ayuda a 50 niños a un coste que es el doble del nominal y deja que los dirigentes se escondan 5.000 dólares. ¿Esto es bueno? Pues sí, para los 50 niños extra. ¿Es malo? Pues sí, para toda la gente, ya que la ONG está dando facilidades al gobierno para que pueda robar más dinero y está contribuyendo a que un mal gobierno se atrinchere en el poder para atormentar al pueblo durante muchos más años.

Hasta algunas de las obras de caridad más sencillas tienen consecuencias negativas que incrementan el control por parte del gobierno y la irresponsabilidad de este. Por poner un ejemplo personal, en 2009 Alastair llevó a sus hijos a un viaje por Kenia. Hicieron una parada en una escuela primaria, donde se animó a los viajeros a ayudar a pintar las aulas. Echar una mano siempre parece una buena idea y fueron muchos los que agarraron la brocha con entusiasmo, deseosos de alegrar las clases. Alastair se opuso por cuestión de principio y salió fuera a enseñar a algunos de los niños a utilizar una cámara digital. ¿Fue un aguafiestas o estaba fomentando una política económica mejor? Desde el punto de vista económico, tener a unos turistas altamente cualificados y a sus familias pintando aulas es, en el mejor de los casos, ineficaz y, en el peor, francamente perjudicial.

La ventaja comparativa se halla en el centro mismo de la economía. Todos deberían especializarse en aquello en lo que cada cual es relativamente bueno y luego intercambiar sus bienes y

servicios. De esta manera, todo el mundo acaba teniendo más que si cada uno tratara de hacer un poco él solo. Pensemos en la ventaja comparativa de Kenia en relación con Gran Bretaña, de donde procedían la mayoría de los compañeros de viaje de Alastair. En Kenia, los niveles educativos son bajos y hay muchos trabajadores manuales desempleados. La ventaja comparativa de Kenia se encuentra, por tanto, en las industrias que requieren mucho trabajo relativamente no cualificado. Ciertamente es aquí donde florece: Kenia es un enorme exportador de flores. Tiene un magnífico clima para cultivar y mucha gente para ocuparse de los procesos –intensivos en trabajo– de cultivar las flores, cortarlas y embalarlas. Las flores se mandan después en avión a Europa occidental para su venta. A cambio, Europa exporta bienes que requieren capital humano y físico: productos farmacéuticos, maquinaria y software informático. Europa posee una abundancia relativa de capital humano y físico. Intercambia sus productos intensivos en capital por los productos agrícolas de Kenia, intensivos en trabajo, y ambas partes obtienen provecho.

Y bien, ¿qué tiene esto que ver con pintar aulas escolares? Pues pintar aulas, aunque sea divertido, privó a un trabajador local de un empleo que le hacía mucha falta. Si los occidentales instruidos desplazan de los empleos manuales a la gente de allí, ¿dónde pueden competir sus trabajadores, dada la distribución vigente de habilidades y capital? ¿Cómo pueden conseguir el dinero suficiente para ganarse la vida y quizá enviar a sus hijos al colegio para que adquieran unas mejores destrezas que los hagan más competitivos cuando sean mayores? En vez de ayudar, lo que hicieron los turistas acomodados que echaron mano de la brocha fue empeorar la situación de algún trabajador. Repite ese ejercicio miles de veces y de miles de maneras distintas y verás cómo esas obras de caridad que producen tanta autosatisfacción pueden beneficiar al donante mucho más de lo que realmente benefician a los necesitados.

A una escala mucho mayor, los medios para ayudar a los países en apuros pueden mejorar espectacularmente haciendo un balance de la ventaja comparativa. Por ejemplo, la agricultura está muy protegida de la competencia en Europa y en Norteamérica mediante subvenciones y medidas para mantener los precios. La agricultura fue deliberadamente excluida del convenio comercial de posguerra establecido por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs

and Trade, GATT) y su polémica sucesora, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto se debe a que las zonas rurales cuentan con una representación desproporcionada en algunos países y por ello los agricultores suelen ser los partidarios esenciales de los dirigentes en algunos países europeos. Permitir que los agricultores de las naciones desarrolladas compitan sobre la base de la ventaja comparativa haría mucho más por promover el crecimiento económico que suministrar una ayuda mal dirigida y altamente burocratizada. Lo de pintar escuelas no es más que un mínimo ejemplo de cómo la ayuda, por bienintencionada que sea, debilita el desarrollo. La obra de Bill Easterly pone de manifiesto que esto no es la excepción, sino la norma.

Las estafas en la ayuda

Comenzábamos este capítulo contando cómo había estafado Haile Selassie a los donantes. A estas alturas ya ha quedado claro sin duda que esta práctica es harto habitual y refleja la lógica de la ayuda concedida de manera privada. Cuando los donantes privados dan ayuda, el gobierno que la recibe tiene que hacer un trato con ellos para sacar tajada –ese es al fin y al cabo el valor de la ayuda para un régimen de coalición pequeña– o, a falta de tales tratos, tiene que estafar a los bienintencionados donantes privados. De cualquiera de las dos maneras, el gobierno tiene que obtener sus beneficios o será imposible que los donantes den ayuda. Esto es, por ejemplo, lo que hizo el Gobierno de Myanmar tras el ciclón Nargis en 2008: insistió en que la ayuda de la ONU le fuese entregada directamente o de lo contrario no entraría en el país. ¿Por qué? Porque, como hemos observado con anterioridad, la dictadura militar quería utilizar la ayuda para enriquecerse vendiendo alimentos en el mercado negro en vez de distribuirlos entre quienes más los necesitaban. Podríamos pensar que esta es la conducta de un régimen horrible, atípica del modo en que los dirigentes gubernamentales responden a un desastre natural. ¡Nada de eso! Recordemos el caso de la ayuda prestada por Oxfam a Sri Lanka tras el tsunami de 2004 en el océano Índico.

Como consecuencia de un terremoto de enorme magnitud el 26 de diciembre de 2004, se generó un potente tsunami; gigantescas olas se precipitaron tierra adentro y acabaron con la vida

de más de 230.000 personas de 14 naciones. La subsiguiente ayuda ascendió a más de 14.000 millones de dólares. Sin embargo, aunque el propósito de las agencias de cooperación fuese aliviar el sufrimiento, muchos gobiernos receptores la aprovecharon como una oportunidad de enriquecerse.

Para distribuir la ayuda, Oxfam envió 25 camiones a la región. El Gobierno de Sri Lanka se incautó de los camiones e insistió en que Oxfam pagara unos derechos de importación del 300%. Por espacio de más de un mes (el primer y crítico mes posterior al tsunami), los camiones estuvieron inmovilizados y la gente estuvo sin alimento ni cobijo. Al final Oxfam pagó más de un millón de dólares para que sus camiones fueran liberados.

Antes de donar a una organización humanitaria, a mucha gente le gusta hacerse una idea de qué proporción de sus donativos se destina a ayudar a la gente y cuál a gastos generales. Oxfam América, por ejemplo, tiene tres de las cuatro estrellas de Charity Navigator, una organización que evalúa a las organizaciones benéficas. Oxfam gasta el 6% de sus ingresos en gastos administrativos y el 14% en recaudar fondos. El 80% restante se gasta en programas, es decir, en ayudar a la gente. Por desgracia, 80 centavos por dólar no es la cantidad efectiva de ayuda suministrada. Recordemos esos camiones y los derechos de importación del 300%: si esos casos son la norma (y habitualmente lo son), tal vez el beneficio real en ayuda equivalga a solo 20 centavos por dólar. Si hasta a una organización tan cuidadosa como Oxfam la estafan, debemos preguntarnos qué sucede con las demás.

Es casi imposible cuantificar cuánta ayuda es desviada a los objetivos del gobierno receptor en vez de ser dedicada a los pretendidos por el donante. Sin embargo, sospechamos que la cifra es enorme. El problema fundamental es que los gobiernos receptores no reciben los incentivos apropiados para resolver conflictos. Veamos el reciente caso de las inundaciones de 2010 en Pakistán. Nadie puede culpar al gobierno de las lluvias, pero tiene gran responsabilidad en la subsiguiente devastación. Más de 20 millones de personas se vieron afectadas, 4 millones se quedaron sin hogar y murieron casi 2.000.

Tras las graves inundaciones de los años setenta, Pakistán creó una Comisión Federal de Inundaciones. Sobre el papel, este organismo ha realizado obras de construcción de diques por valor de unos 900 millones de dólares. Desde luego, la realidad es muy diferente. La irrigación y el control de inundaciones

son una fuente de chanchullos, no de medidas de política pública. Y cuando se construyen los diques, están al servicio de los intereses de los ricos, es decir, de los miembros de la coalición, no del pueblo. Mientras las lluvias amenazaban a enormes sectores de la población, el presidente Zardari, apodado «Señor 10%» por su presunta afición a sacar tajada en ese porcentaje, actuaba como un buen autócrata. Hizo caso omiso del problema, partió para Europa en una visita de alto nivel y dejó que su gobierno sacrificara a muchos para salvar a unos pocos. El gobierno reforzó diques para proteger a los partidarios esenciales, permitiendo que continuaran las inundaciones en zonas pobres. Las zonas con minorías étnicas y gran número de partidarios de la oposición tenían especiales probabilidades de inundarse[21].

Richard Holbrooke, el difunto representante especial de Estados Unidos para Pakistán, describió las inundaciones como «un desastre de igualdad de oportunidades», pero esto está lejos de ser verdad. Al estar en deuda con pocos, los dirigentes paquistaníes sacrificaron a muchos. Reforzaron presas y diques para proteger las casas y haciendas de sus seguidores y pasaron por alto la difícil situación de ciudades y pueblos. Un funcionario local reconoce que

> las autoridades del gobierno local de la provincia del Sindh conspiraron con destacados terratenientes para reforzar la margen del río que pasaba por sus propiedades y otras consideradas importantes, a expensas de otras regiones, que se dejaron en una situación vulnerable a las inundaciones [...]. No fue solamente incompetencia por parte de las autoridades para proteger de las posibles inundaciones a los más pobres de los pobres; fue su intención deliberada que sufrieran si se producían inundaciones[22].

Es evidente que desde el punto de vista de un buen gobierno esta conducta no tiene sentido. Pero en términos de gobernar para la propia supervivencia es una jugada ingeniosa. Se recordaba a los partidarios las consecuencias que tiene estar fuera de la coalición de seguidores esenciales. Esto es útil para conservar su lealtad. Y las agencias de cooperación se precipitaron a dar dinero. El secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, describió las inundaciones como las peores que había visto en su vida e hizo un llamamiento en favor de una cuantiosa ayuda

exterior. Muchos paquistaníes prefirieron ayudar directamente a los afectados, haciendo notar que «no donamos al gobierno porque sabemos que para los funcionarios gubernamentales es principalmente una manera de ganar dinero»[23]. La comunidad internacional fue menos cuidadosa. Dio a Pakistán 1.700 millones de dólares durante los tres primeros meses. Esto equivale a unos 83 dólares por persona afectada. Podemos suponer que gran parte del dinero fue desviado. Desde luego no fue utilizado para gestionar el desastre de forma eficiente.

Pakistán no fue la única nación afectada por graves inundaciones en 2010. Benín también se enfrentó a unas inundaciones históricas que cubrieron dos terceras partes del país. Aunque los números absolutos eran menores porque Benín es un país mucho más pequeño, en proporción a su tamaño la escala del desastre fue muy similar a la de Pakistán. Benín recibió mucha menos ayuda, solo una veinteava parte aproximadamente por persona afectada. Sin embargo, a pesar de ello su respuesta ha sido objeto de general alabanza. Pero, por supuesto, Benín es mucho más democrático que Pakistán. En el caso del desastroso terremoto y el tsunami que afligieron a Japón en 2011, confiamos en que se repita la pauta de Benín. Japón, un país democrático, recibirá cuantiosa ayuda, como debe ser, y utilizará el dinero mucho más sabiamente que las naciones afectadas por el tsunami de 2004.

Es fácil comprender por qué Zardari hizo tan poco por minimizar el impacto de las inundaciones sobre las masas, y, como algunos han indicado, es posible que empeorara las cosas deliberadamente. Tenía grandes incentivos financieros. Conforme la magnitud del desastre aumentaba, lo hacía también la cuantía de la ayuda. Su supervivencia dependía de sobornar a la minoría y no de proteger a la mayoría. La ayuda es un aliciente para que los líderes autocráticos no solucionen los problemas. Si Pakistán hubiera puesto en marcha un programa eficaz de control de inundaciones en lugar de limitarse a decir que así lo había hecho, la situación de la gente habría sido mejor, pero Zardari no habría tenido ningún pretexto para seguir desplumando a los donantes.

Los incentivos de este jaez son un incordio en relación con la ayuda a Pakistán en la guerra contra el terrorismo. Tras los atentados de 2001, Estados Unidos solicitó repetidamente la cooperación del país en la lucha contra los talibanes y Al Qaeda y en la captura de terroristas internacionales, de los cuales el más destacado era Osama bin Laden, el líder de Al Qaeda, a quien se

creía escondido en las regiones tribales del noroeste de Pakistán. A lo largo del año 2008, Estados Unidos pagó a Pakistán 6.500 millones de dólares en ayuda económica y militar por su asistencia. Si Pakistán hubiese capturado a Bin Laden e impedido que los talibanes operaran en el norte del país, Estados Unidos se lo habría agradecido mucho. Pero ya no le habría hecho falta pagar a Pakistán. Como ocurre con el control eficaz de los desastres, que limita el número de víctimas, capturar a Bin Laden habría puesto fin a la ayuda prestada a los dirigentes paquistaníes, como quizá haga su muerte ahora.

Para entender cómo actúa la ayuda es esencial tener en cuenta los incentivos desde el punto de vista de los dirigentes que llevan a la práctica las políticas. A menos que la ayuda sea reestructurada para modificar esos incentivos, Pakistán tiene pocos motivos para acabar con la insurgencia y el terrorismo. Antes bien, se permitirá que una y otro sigan resonando y se fomentará su expansión si Occidente trata de cortar la ayuda. Por fortuna, además de identificar los incentivos problemáticos, nuestra perspectiva nos ofrece las herramientas para reestructurar la ayuda a fin de crear incentivos para resolver los problemas.

Enmendar las políticas de ayuda

El modus operandi de la comunidad internacional es dar dinero a las naciones receptoras para que enmienden sus problemas. Un argumento habitual es que los habitantes de un país saben mucho mejor que unos lejanos donantes cómo abordar sus problemas. Esto probablemente es cierto, pero saber cómo resolver los problemas locales es una cosa y tener la voluntad o el interés de hacerlo, otra completamente distinta. Esa política de dar dinero a los receptores anticipándose a que ellos arreglen los problemas debe cesar. Por el contrario, Estados Unidos debería ingresar el dinero en una cuenta de depósito en garantía y pagar solo cuando se alcancen los objetivos.

Examinemos el problema de apresar al antiguo número 2 de Al Qaeda, Aymán al-Zawahiri. Imaginemos que Estados Unidos piensa que 4.000 millones de dólares es una recompensa razonable por su captura. Recordemos que, hasta la fecha, el gobierno norteamericano lleva pagados 6.500 millones de dólares sin éxito. Este dinero se podría haber depositado, por ejemplo, en un

banco suizo. A la captura de Al-Zawahiri, Pakistán podría recibir un pago de 2.000 millones y, pongamos, otros 1.000 millones cada uno de los dos años siguientes. Puede que el trato saliera más barato si prescindiéramos de la ficción de que el dinero es para el pueblo paquistaní y se pagara directamente a los dirigentes paquistaníes.

Si la ayuda se ingresara en una cuenta de depósito en garantía, Zardari tendría que entregar a Zawahiri para recibir el dinero. Sin embargo, a diferencia de los incentivos existentes, podría entregarlo sin temer que el dinero dejara de manar una vez su colaboración ya no fuese necesaria. Puede que por 4.000 millones Zardari no estuviera dispuesto a capturar a Zawahiri o no pudiera hacerlo. Pero, de ser así, Estados Unidos no habría perdido nada. Desde luego, la probabilidad de que Zardari lo entregue no es mayor si lo único que tiene que hacer para que siga entrando el dinero es fingir que está buscando a Zawahiri. Esta, por supuesto, es la manera en que funciona el sistema actual.

Sin duda hay muchos problemas operativos y de procedimiento para llevar a la práctica un plan de recompensas colocadas en un depósito en garantía. Y estos problemas serían todavía más difíciles si se trata de planificar de este modo la ayuda a los damnificados en caso de desastre. Sin embargo, es mejor hacer frente a estas peliagudas cuestiones técnicas dentro de un marco que ofrezca alicientes a los líderes para resolver el problema de los donantes que continuar con políticas fracasadas.

La construcción nacional

¿Cuáles son, pues, los incentivos fundamentales que hacen que una institución interfiera en las instituciones ajenas? Las democracias aseguran a menudo que quieren democratizar. Frecuentemente justifican sobre esta base tanto la ayuda como la intervención militar, pero las pruebas de que realmente fomenten la democracia son escasas. Quienes defienden esas políticas suelen citar a Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial, pero de eso hace más de sesenta años y, si hacemos un examen riguroso, costó muchos años que esas naciones desarrollaran (o se les permitiera desarrollar) una política exterior independiente. La realidad es que, en la mayoría de los casos, las democracias no quieren crear democracias.

En 1939, el presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt hizo, en referencia a Anastasio Somoza García, un brutal dictador nicaragüense, una observación que se ha hecho célebre: «Es un hijo de puta, pero por lo menos es nuestro hijo de puta». Y esa es la cuestión. Los dictadores son baratos de comprar. Ejecutan políticas que los dirigentes democráticos y sus electores desean, y como están en deuda con relativamente pocos partidarios esenciales, sale barato comprar a los autócratas. Se les puede inducir a intercambiar las políticas que desea el demócrata por el dinero que necesita el autócrata. Comprar a los demócratas es mucho más caro. Casi todos los presidentes de Estados Unidos han asegurado querer impulsar la democracia en el mundo. Sin embargo, los mismos presidentes de Estados Unidos no han tenido ningún problema para debilitar regímenes democráticos o en vías de democratización cuando los pueblos de esas naciones eligen dirigentes que ponen en práctica políticas que no agradan a los votantes estadounidenses.

El debilitamiento de la democracia era lo que subyacía a la oposición norteamericana al primer jefe de Gobierno democráticamente elegido del Congo, Patrice Lumumba. Fue elegido en junio de 1960 y asesinado el 17 de enero de 1961, solo medio año después. Lumumba se metió en dificultades con las democracias occidentales por las políticas que adoptó, no porque usurpara el poder. Se manifestó con vehemencia en contra de los años del dominio belga del Congo. En un discurso pronunciado en el curso de las celebraciones de la independencia del Congo, menos de una semana después de ser elegido primer ministro, Lumumba anunció: «Nous ne sommes plus votres singes» [Ya no somos vuestros monos][24]. En un esfuerzo por sacar del Congo a los soldados y a los diplomáticos belgas y por derrotar al movimiento secesionista de la provincia de Katanga, dirigido por Moïse Tshombé, Lumumba recurrió a la ayuda militar soviética. Fue un gran error político. La enorme cantidad de pruebas hoy disponibles apuntan a la complicidad de Estados Unidos y Bélgica en el asesinato de Lumumba. Más tarde, Estados Unidos entablaría estrecha relación con Mobutu Sese Seko del Congo (es decir, Zaire), quien, a diferencia de Lumumba, no era democrático ni prosoviético. Por un precio (que había ascendido a miles de millones cuando fue derrocado, 32 años después de subir al poder), Mobutu estaba dispuesto a respaldar la política norteamericana. Lumumba, elegido

democráticamente, no lo estaba y eso suponía que tenía que desaparecer.

Lumumba no fue una excepción al caer en las manos de unos líderes democráticos. La reina Liliuokalani fue destronada en 1893. ¿Su pecado? Quería que Hawai y los hawaianos (sin duda incluida ella) se beneficiaran de la explotación de las oportunidades agrícolas y exportadoras anheladas por las grandes empresas americanas y europeas que operaban en Hawai. Cuando estos intereses comerciales se organizaron para deponerla, Estados Unidos envió a los marines, en apariencia para mantener la paz desde una postura de neutralidad, pero de hecho imposibilitando que la soberana hawaiana se defendiera. Y luego no debemos olvidar el derrocamiento del democráticamente elegido Juan Bosch en la República Dominicana, a manos del ejército norteamericano, en 1965. Su delito: le agradaba Fidel Castro. Ni a Salvador Allende o a Mohammad Mosaddeq en Irán, ni la oposición estadounidense al gobierno de Hamás en la Autoridad Palestina, democráticamente elegido, y la lista sigue. Mientras escribimos estas palabras estamos viendo esta política, que actúa a favor de Estados Unidos, de renuencia a impulsar la democracia en el Golfo. Estados Unidos tiene una larga historia de apoyo a autócratas útiles. Lo que es más, la política norteamericana en esa parte del mundo es un ejemplo perfecto de los peligros de la democratización. Es poco probable que las democracias incipientes del Golfo se sientan inclinadas positivamente hacia los intereses estadounidenses, en parte por las hondas diferencias políticas y en parte porque llevamos décadas financiando la opresión bajo la cual son gobernadas.

En un caso detrás de otro, la historia es la misma. Los demócratas prefieren regímenes extranjeros dóciles antes que los democráticos. Los intervencionistas democráticos, aunque proclaman estar usando la fuerza militar para buscar la democratización, muestran una profunda tendencia a reducir el grado de democracia en los países que toman como objetivo, al tiempo que aumentan la docilidad política valiéndose de autócratas que se compran con facilidad[25].

Antes de leer este capítulo, uno podía tener la impresión de que los demócratas eran ángeles en comparación con sus homólogos autocráticos. Este capítulo ha empañado esa imagen,

y se seguirá empañando. Pero en vez de deplorar por principio a los jefes de gobierno europeos y japoneses y a los presidentes norteamericanos, es preciso que nos detengamos un momento a reflexionar sobre qué están haciendo y por qué.

Los demócratas le dan a la gente lo que quiere. Como tienen que presentarse a elecciones y reelecciones, son impacientes. Tienen un horizonte temporal corto. Para ellos, el largo plazo son las siguientes elecciones, no el desempeño de sus países durante los próximos veinte años. Sin embargo, mientras «nosotros el pueblo» queramos gasolina barata y abundancia de mercados que inundar de productos agrícolas, y queramos estas cosas más de lo que queremos ver un genuino desarrollo en los países pobres, nuestros líderes van a hacer realidad nuestros deseos. Si no lo hacen así, serán reemplazados por otros que lo hagan. La democracia es eso: el gobierno de, por y para «los de casa».

Como experiencia en el aula, a Bruce le gusta preguntar a sus alumnos cuántos de ellos desean ayudar a eliminar la pobreza en Nigeria o en Mali. Esta idea suscita un apoyo universal. Y casi todo el mundo desea que el gobierno proporcione ayuda para lograrlo. Sin embargo, a la hora de la verdad el entusiasmo decae. Por ejemplo, Bruce pregunta cuántos alumnos están dispuestos a renunciar a usar su teléfono móvil y a que los fondos se envíen para ayudar a Nigeria. Apenas se levantan manos. Y cuando les pregunta qué les parecería reducir los préstamos gubernamentales a bajo interés que ayudan a pagar sus estudios, para que el dinero vaya a los pobres del planeta, se levantan menos manos aún, aunque les recuerda que ellos son los «pobres» increíblemente ricos del planeta y que están diciendo que desean ayudar a los verdaderos pobres del planeta. ¡No a su costa!

La ayuda es una herramienta para comprar influencia y medidas políticas. A menos que «nosotros el pueblo» valoremos de verdad el desarrollo y estemos dispuestos a hacer importantes sacrificios con ese fin, la ayuda seguirá sin conseguir sus supuestos objetivos. Los demócratas no son unos brutales matones. Solo quieren conservar su puesto y para hacerlo necesitan poner en práctica las políticas que su pueblo desea. A pesar de las expresiones idealistas de algunas personas, demasiada gente prefiere petróleo barato a un cambio real en África occidental o en Oriente Medio. Así pues, en realidad no deberíamos quejarnos demasiado cuando nuestros dirigentes tratan de hacer lo que queremos. Al fin y al cabo, eso es la democracia.

8
El pueblo en rebelión

Un líder triunfante pone siempre los deseos de sus partidarios esenciales por delante de las necesidades de la gente[1]. Sin el apoyo de su coalición, un líder no es nada y es rápidamente barrido por un rival. Pero tener contenta a la coalición tiene un precio cuando el control del dirigente depende solo de unos pocos. La mayoría de las veces, a los miembros de la coalición se les paga a costa del resto de la sociedad. Desde luego, unos pocos autócratas llegan a figurar en la galería de famosos por mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Pero la mayoría no. Y los que no lo hacen estarán el tiempo que pasen en el puesto agotando la economía de su nación para su propio beneficio y el de su coalición. Al final, las cosas se ponen tan mal como para que parte de la gente se canse de la carga que soporta. Entonces también ellos pueden amenazar la supervivencia del líder.

Aunque no tan omnipresente como la amenaza planteada por el riesgo de deserción por parte de la coalición, si el pueblo toma las calles en masa puede llegar a derrocar el poder del Estado. Cómo prevenir y resolver estas amenazas revolucionarias es, por lo tanto, una lección crucial para los dictadores y para los aspirantes a revolucionarios, una lección que debemos encarar ahora.

Protestar o no protestar

En las autocracias se trata mal al pueblo. Su trabajo produce, a través de los impuestos, unas rentas que los dirigentes despil-

farran en su núcleo de seguidores esenciales. Los líderes proporcionan a la gente la asistencia sanitaria básica mínima, una educación primaria y alimentos para que pueda trabajar, y poco más. Y si un líder con coalición pequeña tiene la suerte de contar con otra fuente de ingresos, tales como recursos naturales o un benévolo donante extranjero, puede que incluso suprima estas prestaciones mínimas. Los autócratas, por supuesto, no conceden libertades políticas. La vida de la gente en la mayoría de los regímenes de coalición pequeña es solitaria, desagradable, pobre, brutal y corta. El pueblo, viendo el camino sin esperanza en el que se encuentra, desea invariablemente un cambio. Desea un gobierno que se ocupe de él y bajo el cual pueda llevar una vida segura, dichosa y productiva.

¿Por qué, después de haber sufrido mucho y durante largo tiempo, se levanta de repente y a menudo de forma multitudinaria contra su gobierno? La respuesta consiste en encontrar un momento crítico, un punto de inflexión, en el cual es previsible que la vida en el futuro bajo el gobierno existente será lo bastante mala como para que merezca la pena arriesgar los indudables costes de la rebelión. Se precisa que la gente crea que unos pocos que han sido los primeros en sublevarse tienen unas aceptables probabilidades de tener éxito y de mejorar la vida del pueblo llano.

Hay en esto un delicado equilibrio. Si un régimen es especialmente habilidoso en convencer a la gente de que sacar los pies del plato significa una miseria increíble e incluso la muerte, es poco probable que experimente una rebelión. Sí, la vida bajo un gobierno así es espantosa, pero el riesgo de fracaso en una revuelta y los costes de ese fracaso son demasiado grandes para que los ciudadanos se subleven. Podrían resultar muertos o acabar en la cárcel; podrían perder sus empleos o sus hogares, e incluso a sus hijos. Esta es la razón de que los típicos Hitler, Stalin y Kim Jong Il consigan evitar la rebelión. Si el dominio ejercido es verdaderamente duro, disuade eficazmente a la gente de la idea de rebelarse.

Al principio puede que se subleven unos cuantos individuos especialmente osados. Proclaman su intención de hacer de su país una democracia. Todas las revoluciones y todos los movimientos de masas comienzan con una promesa de reforma democrática, de un nuevo gobierno que levante a los oprimidos y alivie su sufrimiento. Esto es un ingrediente esencial para con-

seguir que las masas tomen las calles. Claro está que no siempre funciona.

Los comunistas chinos, por ejemplo, anunciaron la formación de una República Soviética China el 7 de noviembre de 1931. De su recientemente declarado Estado dijeron:

> Es el Estado de los trabajadores, agricultores, soldados y masas obreras oprimidas. Su bandera llama a la caída del imperialismo, a la liquidación de los terratenientes, al derrocamiento del gobierno de caudillos de los nacionalistas. Estableceremos un gobierno de soviets en toda China; lucharemos por los intereses de miles de trabajadores, agricultores y soldados desposeídos y otras masas oprimidas; y nos esforzaremos por lograr la unificación pacífica de toda China[2].

Jomo Kenyatta, el líder del movimiento de independencia de Kenia y su primer jefe de Estado, declaró asimismo, en el curso de un mitin de la Unión Africana de Kenia (UAK) el 26 de julio de 1952:

> Si nos unimos ahora, todos y cada uno de nosotros, y cada tribu a las demás, haremos que se ponga en práctica en este país lo que los europeos llaman democracia. En la verdadera democracia no hay distinción de colores. No hay elección entre blancos y negros. Estamos aquí, en esta enorme reunión bajo la bandera de la UAK, para encontrar qué camino conduce de la oscuridad a la democracia. Para encontrarlo, primero tenemos que conseguir el derecho a elegir a nuestros representantes. Somos la única raza en Kenia que no elige a sus propios representantes en la asamblea legislativa y vamos a ponernos a rectificar esta situación [...]. Nunca en la historia se ha visto que un país prospere sin igualdad. Despreciamos el soborno y la corrupción, esas dos palabras que los europeos mencionan repetidamente. El soborno y la corrupción dominan en este país, pero no me sorprende. Mientras se tenga al pueblo sometido, es seguro que habrá corrupción, y la única solución es una política de igualdad[3].

Nobles palabras las de Mao Tse Tung y Jomo Kenyatta. Ninguno de los dos cumplió sus promesas de igualdad, democracia y libertad para el chino medio o para el keniano medio. Tampoco eliminó ninguno de los dos líderes la corrupción ni las oportu-

nidades especiales para los leales de su partido. En cuanto llegan al poder los más revolucionarios, su inclinación –si logran salirse con la suya– es ser unos pequeños dictadores. Después de todo, las instituciones democráticas que engendran las políticas que la gente desea también ponen difícil a los líderes el sobrevivir en el puesto. Los líderes no quieren consentir en los deseos del pueblo a menos que este pueda obligarlos a ello. Y ¿cuándo puede el pueblo obligar a un viejo dictador, o a un revolucionario recientemente victorioso que acaba de instalarse en el poder, a mirar por ellos en lugar de por sí mismos? La respuesta a esta pregunta es la misma que hay que dar a otra pregunta: cuándo optan los regímenes por el camino a la democracia en lugar de a la autocracia prolongada.

Antes de decidir apostar por las promesas de los revolucionarios, todo potencial manifestante debe juzgar que los costes y los riesgos de la rebelión son tolerables en relación con las condiciones que se esperan sin rebelión y en relación con las ganancias que se esperan en caso de un levantamiento afortunado. Así sucede que dictadores moderados como el cubano Fulgencio Batista, el tunecino Ben Alí, el egipcio Hosni Mubarak o el soviético Gorbachov (pero no Stalin) tienen más probabilidades de experimentar un levantamiento en masa que los peores de los autócratas. Esto no equivale a decir que cuando el pueblo se subleva tiene razón al pensar que la vida va a ser mejor. Está asumiendo un riesgo calculado. Indudablemente entienden que el éxito revolucionario contiene la perspectiva de mejorar, pero no todos los movimientos revolucionarios acaban en democracia, y no todos tienen como resultado una profusión de bienes públicos para la gente.

Muchas revoluciones acaban simplemente reemplazando una autocracia por otra. En algunas ocasiones, el régimen sucesor puede en realidad ser peor que el predecesor. Este podría ser el caso de la destitución por parte del sargento Doe del gobierno del True Whig Party en Liberia, o de la victoria de Mao sobre el gobierno del Kuomintang de Chiang Kai-shek en China. Pero la esperanza del pueblo cuando participa es que su suerte mejorará, o bien ampliando la coalición ganadora a través de la democratización o bien, al menos, entrando a formar parte de la nueva coalición.

Cortar de raíz los movimientos de masas

Un líder tiene dos posibles maneras diametralmente opuestas de reaccionar a una amenaza de revolución. Puede aumentar la democracia, haciendo que la gente viva mucho mejor, de modo que ya no quiera rebelarse. También puede aumentar la dictadura, haciendo que la gente viva en una miseria aún peor, al tiempo que le arrebatan toda probabilidad creíble de salir con bien de un levantamiento contra su gobierno.

La medida en que se pueda esperar lealtad por parte del ejército es un factor crítico que determina la dirección que tomará el titular en su respuesta a una amenaza incipiente. Los dirigentes saben que, como individuos aislados, las personas no constituyen ninguna amenaza para su gobierno. Es precisamente por esto por lo que los líderes gubernamentales son reacios a dejar que la gente se reúna libremente y se organice contra ellos. Si la gente encuentra una manera de tomar las calles en masa, el titular, para sobrevivir, necesitará desde luego unos partidarios muy leales que estén dispuestos a emprender el trabajo decididamente sucio de reprimir a las masas.

Hemos conocido muchos líderes cuyos seguidores los han dejado en la estacada justo en esos momentos clave. Cuando los insurgentes desafiaron al sargento Doe en 1990, sus soldados se dedicaron a aterrorizar y a robar a los liberianos en lugar de hacer frente a la amenaza. En 1979, el sha de Irán fue depuesto cuando sus soldados se unieron a los partidarios del ayatolá Jomeini. De manera similar, el presidente de Filipinas Ferdinand Marcos perdió el poder en 1986 porque sus fuerzas de seguridad desertaron. El zar Nicolás de Rusia fue destronado cuando el pueblo tomó al asalto su Palacio de Invierno de San Petersburgo en 1917. El ejército, mal pagado y en espera de ser desplegado en el frente en la Primera Guerra Mundial, se negó a impedirlo. Muchos otros acontecimientos cruciales de la historia política moderna, desde la Revolución francesa hasta la caída de la Unión Soviética y sus Estados satélites, tuvieron asimismo lugar debido a que los principales partidarios no reprimieron al pueblo en momentos críticos. Las denominadas revoluciones de colores (la Revolución rosa de Georgia en 2003, la Revolución naranja de Ucrania en 2004-2005), la Revolución de los tulipanes de Kirguistán en 2005 y la Revolución de los jazmines de Túnez, así como los levantamientos en Egipto, son manifestaciones del mismo fenómeno.

En todos estos casos, el apoyo de la coalición se evaporó en el momento clave porque el líder ya no pudo prometer a sus seguidores un adecuado flujo de recompensas que justificara encargarse del trabajo sucio requerido para la conservación del régimen. El zar ruso, Luis XVI de Francia y la Unión Soviética andaban escasos de fondos con que recompensar a sus partidarios. Se sabía que el filipino Marcos y el sha de Irán estaban en fase terminal. De manera típica, los nuevos dirigentes remodelaron su coalición, de modo que los partidarios clave del régimen estaban en la incertidumbre acerca de si el sucesor los conservaría. Al carecer de seguridad en cuanto a poder seguir recibiendo recompensas, se quedaron al margen y permitieron que el pueblo se rebelara.

Los movimientos revolucionarios pueden parecer espontáneos, pero es necesario que entendamos que surgen cuando suficientes ciudadanos creen que existe una probabilidad realista de éxito. Por eso los autócratas competentes hacen realmente poco atractiva la rebelión. Intervienen con celeridad para castigar con dureza a los primeros que se lanzan a las calles. Esto es lo que vimos en Irán tras las elecciones presidenciales de junio de 2009. El régimen intervino rápidamente, golpeando, deteniendo y asesinando manifestantes, hasta que la gente tuvo miedo de seguir ocupando las calles.

Un dictador prudente corta la rebelión de raíz. Por eso hemos reiterado la afirmación de que solo deben plantearse el convertirse en dictadores quienes estén dispuestos a conducirse de una forma realmente cruel. Los blandos de corazón se verán desbancados en un abrir y cerrar de ojos.

La protesta en la democracia y en la autocracia

La insatisfacción con lo que un gobierno está haciendo es una cosa totalmente distinta en las democracias y en las autocracias. En una democracia, la protesta es relativamente barata y fácil. La gente tiene libertad para reunirse e incluso derecho a hacerlo. Cuenta también con medios sencillos para coordinarse y organizarse. Por los capítulos anteriores sabemos que los gobiernos regidos por una coalición grande producen abundantes bienes públicos, entre ellos un conjunto especial de bienes que entran en el epígrafe general de «libertades». Incluyen la liber-

tad de prensa, la de expresión y la de reunión. Estos bienes consistentes en libertades hacen que sea mucho más fácil que gran cantidad de personas intercambien información sobre cómo se sienten con su gobierno y expresen objeciones a cualesquiera políticas que no les agraden.

Estas libertades facilitan también la protesta. Pero como a la gente le gustan dichas libertades, el concedérselas puede también hacer que su deseo de derrocar al gobierno se desvanezca. Las protestas son habituales en las democracias, pero las revueltas encaminadas a derribar las instituciones gubernamentales no lo son. Los demócratas proporcionan las políticas que el pueblo desea porque de lo contrario este protestará, y cuando el pueblo puede reunirse libremente hay poco que un líder pueda hacer para impedirlo excepto darle lo que quiere. A veces, por supuesto, los dirigentes democráticos no le dan lo que quiere. Entonces lo más probable es que la gente tome las calles para mostrar su desagrado con una política determinada. Esto es lo que suele ocurrir cuando una democracia va a la guerra, por ejemplo. Unas personas están a favor de la decisión y otras se oponen a ella. Las que se oponen a ella a menudo hacen patente su desagrado tomando las calles y, si son bastantes y protestan durante un tiempo suficientemente prolongado, pueden provocar un cambio político. Lyndon Johnson, por ejemplo, optó por no presentarse a la reelección ante la profunda insatisfacción suscitada por sus políticas durante la guerra del Vietnam.

En democracia, la protesta pretende alertar a los líderes sobre el hecho de que la gente no está contenta y que, si no se hacen cambios políticos, echará a los granujas. Sin embargo, en la autocracia la protesta tiene una finalidad más profunda: derribar esas mismas instituciones de gobierno y cambiar la manera en que el pueblo es gobernado.

A los autócratas les disgustan las libertades porque facilitan que la gente sepa de su común miseria y colabore para levantarse contra el gobierno. Dadas sus preferencias, los autócratas eliminan la libertad de reunión y de expresión y la prensa libre siempre que pueden, aislándose así de la amenaza del pueblo. Por desgracia para los autócratas, sin los beneficios en forma de bienes públicos que se originan en estas libertades, a la gente le puede costar mucho trabajar eficientemente, porque no pueden intercambiar con facilidad ideas ni siquiera sobre cómo mejorar

su lugar de trabajo. Y si la gente no trabaja eficientemente el líder no puede recaudar ingresos procedentes de los impuestos.

Los autócratas tienen que encontrar el equilibrio adecuado. Sin suficiente libertad, la gente es menos productiva y trabaja poco, pero si le das demasiadas libertades planteará una amenaza al líder. El grado en el que los autócratas dependen de los impuestos para financiar el gobierno limita la medida en que pueden oprimir al pueblo.

Las naciones que rebosan riqueza en recursos naturales o a las que se prodiga la ayuda exterior raras veces se democratizan. Son los lugares más opresivos del mundo. Sus dirigentes tienen recursos para recompensar a sus partidarios esenciales sin tener que dar al pueblo instrumentos de poder. En esas sociedades, aunque la gente desee de verdad el cambio, no puede actuar de acuerdo con esos deseos. Sin la facultad de reunirse es difícil coordinarse contra el gobierno. Lo que es más, los ciudadanos saben que el líder puede permitirse pagar a la coalición para que los oprima. Al tener escasas probabilidades de éxito, mantienen la cabeza gacha. La protesta es infrecuente y la respuesta a ella es una represión cada vez mayor.

Pero ¿qué ocurre si se acaba el dinero?

Echemos un vistazo de nuevo a la Figura 7.1 (ver pág. 211), en la que representábamos de forma gráfica los ingresos de Egipto por ayuda exterior hasta 2010. La ayuda norteamericana a Egipto ha venido disminuyendo conforme la paz de Egipto con Israel ha ido teniendo años y madurando. El descenso en la ayuda ha sido considerable, y eso significó que el expresidente egipcio, Hosni Mubarak, se encontrase en una posición cada vez más débil por lo que se refiere a comprar el apoyo leal del ejército. La ralentización mundial de la economía ha acrecentado la importancia de la ayuda para el régimen egipcio. Al acabarse el dinero se creó una oportunidad de rebelión contra el gobierno. Y, efectivamente, a comienzos de 2011 Mubarak, que se enfrentaba a una economía deficiente y a unos decrecientes ingresos por ayuda, se enfrentó también a una rebelión en masa.

Cuando los autócratas no cuentan con recursos abundantes, tienen más problemas para manejar al pueblo. Antes que nada deben pagar a sus partidarios esenciales o se les quitará de en medio. Los líderes que no dispongan de suficientes ingresos procedentes de la ayuda, recursos naturales o préstamos se verán abocados a conseguirlos animando a la gente a trabajar e impo-

niéndole tributos. Por desgracia para los líderes, muchos de los bienes públicos que incrementan la productividad aumentan también la capacidad de la gente para coordinarse y por lo tanto para protestar. Además, como el dirigente necesita las rentas procedentes de los impuestos que proporcionan los trabajadores, es más probable que las protestas den lugar a concesiones que en una nación rica en recursos o con enormes reservas en metálico.

Los factores que conducen a la rebelión son relativamente sencillos. El deseo de la gente de rebelarse viene determinado por lo que un dirigente haga para mejorar el bienestar del pueblo suministrando bienes públicos. El nivel de libertad determina la facilidad con que trate de hacer realidad estos deseos tomando las calles.

Sin embargo, aunque son patentes altos niveles de uno u otros de estos factores en gran número de países de todo el mundo, las protestas siguen siendo infrecuentes. Tiene que saltar una chispa.

Las conmociones provocan revueltas

Las conmociones que desencadenan la protesta se producen de muchas formas. Pero la mayoría de las veces se precisa un acontecimiento que sacuda el sistema y desencadene la protesta. En la caída de la Unión Soviética y otros Estados comunistas de Europa del Este en 1989, el contagio desempeñó un importante papel. Una vez caído un Estado, la gente de los Estados circundantes se dio cuenta de que el suyo ya no era invulnerable. Las elecciones libres en la Polonia comunista desencadenaron protestas en Alemania oriental. Cuando quedó claro que las fuerzas de seguridad no iban a obedecer la orden del líder germanooriental Erich Honecker de disolver las manifestaciones, las protestas se intensificaron. El éxito de la protesta en Alemania generó manifestaciones en Checoslovaquia, y así sucesivamente. La caída de cada Estado proporcionó una señal todavía más poderosa a los pueblos de los restantes Estados comunistas, que caían como fichas de dominó. Y todos ellos se resentían de una economía que marchaba mal, con lo que los dictadores de Europa del Este ya no eran capaces de garantizar ventajas privadas a sus partidarios. Bien al contrario, se veían reducidos a una situación en la cual

muchos de sus verdugos entendían que era mejor abandonar al dictador que hundirse cubiertos de gloria con sus fracasados regímenes. Muy semejante fue lo que se repitió en Oriente Medio en 2011. Cuando cayó Túnez, el pueblo egipcio se dio cuenta de que quizá su propio líder fuese vulnerable también. Tan contagiosa era la creencia en que la rebelión podía triunfar que el antaño enrocado Oriente Medio se convirtió rápidamente en terreno abonado para los movimientos de masas. La gente de Bahrein, Jordania, Yemen, Siria, Libia y otros lugares probó suerte.

Un gran desastre natural, una crisis sucesoria imprevista o un bajón económico mundial que empuje la economía de los autócratas al borde de la quiebra también pueden proporcionar a quienes protestan un llamamiento a la unión. Otras conmociones pueden ser «planificadas», es decir, acontecimientos u ocasiones elegidas por un autócrata que calcula mal los riesgos que supone. Un ejemplo habitual son las elecciones amañadas.

Da la impresión de que a los dictadores les gusta celebrar elecciones. Ya lo hagan para satisfacer la presión internacional (y obtener más ayuda exterior), para disipar el descontento interno o para revestirse de una engañosa apariencia de legitimidad, lo que prefieren es amañar el recuento de los votos. Las elecciones son estupendas, pero ganarlas lo es aún más. Sin embargo, a veces la gente aprovecha un momento electoral para sacudir al titular votando por otro de una forma tan abrumadora que es difícil encubrir el verdadero resultado.

El sargento Doe de Liberia fue lo bastante tonto como para celebrar elecciones. Al hacerlo dio tal ímpetu a la protesta que tuvo suerte de salir vivo. En 1985, Thomas Quiwonkpa cuestionó a Samuel Doe después de que la comisión electoral de Liberia tardara semanas en «contar» los votos. Tal vez Quiwonkpa tomó los devaneos de la comisión como una señal de apoyo popular e igualmente como una señal de falta de apoyo a Doe. Cuando sus insurgentes se aproximaban a la capital, Monrovia, las masas se echaron a las calles para manifestarse contra el gobierno de Doe. Por desgracia para ellas, los partidarios esenciales de Doe siguieron siendo leales a este. Los costes de la protesta se tornaron muy reales. Los soldados de Doe mataron a cientos de personas como castigo.

En la Europa del Este postsoviética, las elecciones «legitimizadoras» contribuyeron a promover levantamientos ciudadanos. En lugar de mantener a los regímenes en el poder, las elecciones

crearon la oportunidad para sustituirlos. En 2004, el dirigente ucraniano en ejercicio, Leonid Kuchma, decidió tras dos mandatos, quizá para sorpresa de sus seguidores esenciales, respetar el límite de los dos mandatos y retirarse. Su sucesor elegido fue Viktor Yanukovich. El periodo previo a las elecciones pareció salido directamente de una novela de espías de John le Carré, con el principal candidato de la oposición, Viktor Yushenko, supuestamente envenenado con dioxinas, que lo dejaron horriblemente desfigurado.

En la primera vuelta de las elecciones, en octubre, cada uno de los principales candidatos obtuvo aproximadamente el 39% de los votos y se requirió una segunda vuelta el 21 de noviembre; en ella, los resultados oficiales difirieron marcadamente de las encuestas realizadas a la salida de los colegios electorales. Aun antes de acabar la segunda vuelta, Yushenko hizo un llamamiento a la gente para que se echara a la calle. La comisión electoral declaró ganador a Yanukovich. Sin embargo, las protestas se intensificaron y las fuerzas de seguridad se retiraron. Al final, el Tribunal Supremo resolvió que, dado el alto nivel de fraude, era precisa otra votación. Yushenko ganó entonces holgadamente las elecciones.

La dinámica de la coalición desempeña un papel clave en explicar por qué las fuerzas de seguridad permitieron a la gente ocupar las calles. El presidente estaba a punto de cambiar. Aunque Kuchma, el titular que se iba a retirar, respaldara a Yanukovich, no podía garantizar a los principales partidarios que formaban parte de las fuerzas de seguridad que se siguiera contando con ellos después de la transición. Como hemos visto con Luis XIV y muchos otros, los líderes recién llegados al poder, aun cuando hayan sido elegidos por su predecesor, se cuidan muy mucho de reorganizar su coalición, introduciendo a sus propios leales y deshaciéndose de muchos de los antiguos seguidores de su predecesor. Las fuerzas de seguridad, al no estar seguras de si mantendrían sus privilegios a largo plazo, se negaron a atacar a las masas, cubriéndose las espaldas en lo que concierne a quién era más probable que les recompensara. Sin fuerza para controlar a las masas en la calle, los partidarios de Yanukovich desertaron. El pueblo llevó a Yushenko al poder, pero un factor esencial en su voluntad de lanzarse a las calles fue la aparente falta de apoyo a Yanukovich por parte de las fuerzas de seguridad.

En ocasiones, las conmociones que hacen estallar una sublevación constituyen una sorpresa. Los desastres naturales, aunque causan sufrimiento a la gente, también pueden dotarla de instrumentos de poder. Una consecuencia frecuente de terremotos, huracanes y sequías es que gran cantidad de personas se ven forzadas a abandonar sus hogares. Si se permite que se reúnan en campos de refugiados, pueden tener la oportunidad de organizarse contra el gobierno. Así pues, los campos de refugiados producen el efecto indeseado de facilitar la libertad de reunión. Terremotos, tempestades y volcanes pueden concentrar un gran número de personas desesperadas que tienen poco que perder. También pueden debilitar considerablemente la capacidad del Estado de controlar al pueblo.

La mañana del 19 de septiembre de 1985 hubo un gran terremoto de magnitud 8,1 en la falla de Michoacán, en el océano Pacífico, a unos 350 kilómetros de México, DF. La ciudad de México es geológicamente vulnerable, ya que fue construida sobre una base blanda: los restos del lago Texcoco. Los limos y arenas arcillosos que forman el lecho del lago, más el elevado contenido en agua del suelo, condujeron a la licuefacción (que hace que el suelo se comporte como un líquido) durante el terremoto. La ciudad, además, había sido construida sin que hubiese un gobierno democrático, con lo cual se habían promulgado pocos códigos de edificación. Como consecuencia, el distante temblor causó enorme devastación en toda la ciudad. El número de víctimas mortales es muy discutido, pero se piensa que está entre 10.000 y 30.000. Otras 250.000 personas quedaron sin hogar. El gobierno apenas hizo nada. La gente, abandonada a sus propios medios para el rescate, formó equipos para la búsqueda de supervivientes y organizó campos de refugiados.

Nacidos de la necesidad, estos campos de refugiados se convirtieron en el fundamento de una importante fuerza política en México, DF. El terremoto transformó a unos individuos aislados descontentos con su gobierno en una masa concentrada de personas desesperadas. Reunidas a la fuerza en campos atestados, compartían la desilusión que les producía el gobierno. Organizar una protesta era de repente relativamente fácil. Había participantes dispuestos y deseosos y que tenían poco que perder. Con el gobierno ausente en buena medida, estos grupos sociales pasaron a ser importantes fuerzas políticas que rápidamente protagonizaron masivas concentraciones antigubernamentales.

Incapaz de oponerse a estos grupos, el gobierno trató de contentarlos. Comúnmente se cree que desempeñaron un papel clave en la democratización de México[4].

La historia de la destitución de Anastasio Somoza en la revolución nicaragüense de 1979 es en líneas generales similar. En 1972, un terremoto de magnitud 6,2 arrasó la capital, Managua; mató a unas 5.000 personas y obligó a unas 250.000 a instalarse en campos. Somoza y sus compinches se aprovecharon de la ayuda para los damnificados pero no hicieron nada para realojar al enorme número de personas sin hogar que se habían congregado en campos de refugiados en la capital. Estos campos se convirtieron en bases de organización para los activistas que acabaron poniendo fin al reinado de Somoza.

No todos los autócratas cometen el error de hacer caso omiso de los desastres o de la creación de campos de refugiados. Examinemos el caso de Myanmar en 2008. El líder militar de Birmania (oficialmente conocida como Myanmar) es Than Shwe. Aunque se le ha descrito como un hombre poco notable, entiende los elementos fundamentales de la conservación del poder[5]. El 2 de mayo de 2008, un enorme ciclón denominado Nargis barrió el delta del Irawadi, en el sur de Birmania, causando estragos. Los residentes del delta, en su mayoría pescadores y agricultores pobres, no recibieron aviso alguno de la inminente tempestad. El ciclón destruyó pueblos y ciudades enteras. La cifra oficial de víctimas mortales es de 138.000, aunque otras estimaciones indican que podría elevarse hasta las 500.000.

Nadie puede culpar a Than Shwe de la tempestad ni de la vulnerabilidad de los pueblos de las tierras bajas. Sin embargo, el régimen militar de Birmania no dio ninguna alerta ni hizo nada por socorrer a los supervivientes, y de eso sí se le puede culpar. Es más, fue peor que no hacer nada: impidió que les llegara ayuda. Mucha gente de Rangún, la ciudad más grande del sur de Birmania, por su parte muy dañada por la tempestad, intentó ayudar a los habitantes del delta. No se les permitió. Pequeños empresarios y comerciantes se vieron limitados a pasar de contrabando reducidas cantidades de alimentos a lo que quedaba de aldeas y ciudades.

La comunidad internacional se unió para ofrecer ayuda. Mientras decenas y tal vez cientos de miles de personas morían de hambre y sed tras la tempestad, los barcos llenos de suministros de ayuda a los damnificados estaban inmovilizados frente a

la costa. La junta militar se negó a consentir que entraran en el país los miembros de los organismos de ayuda. Era casi imposible obtener visados. La información era extremadamente escasa. El gobierno solicitó ayuda, pero pedía que fuese en forma de asistencia bilateral de gobierno a gobierno. Efectivamente, Than Shwe estaba diciendo: «Envíen dinero en metálico, pero ustedes no pueden entrar».

Casi una semana después del desastre, el ejército empezó a entrar en las ciudades y aldeas del delta. No fue para ayudar. Fue para *dispersar* a los supervivientes, que se habían congregado en escuelas y templos. Aunque su número raras veces era superior a unos pocos centenares, los supervivientes fueron expulsados de sus cobijos y se les dijo que regresaran a casa. Poco importó que, en la mayoría de los casos, la aldea entera hubiese sido destruida y no tuvieran comida, agua, ropa ni dónde resguardarse. De hecho, un reportaje observó:

> Los supervivientes fueron cargados en barcos y transportados de regreso a las aldeas destruidas de las que habían escapado recientemente. En algunas zonas, los desalojos se realizaron con toda rapidez; como la fase de emergencia había concluido oficialmente, las autoridades querían que la gente estuviera de vuelta en sus aldeas para el 2 de junio, fecha en la que estaba programado el comienzo del siguiente periodo escolar. Pero los supervivientes no tenían ni idea de adónde volvían: ¿quedaba algo de los sitios que antes llamaban su casa? ¿Y cómo conseguirían alimentos y agua allí?[6]

El gobierno ni siquiera intentó responder a estas preguntas.

En el documental del Public Broadcasting Service *Los ojos de la tempestad* se ve a un general birmano dirigiéndose a un grupo de supervivientes[7]. Hambrientos y en la indigencia, piden un puñado de arroz. El general les dice que ahora está él allí (aunque no hace ninguna oferta de asistencia) y que tienen que volver a sus pueblos y «trabajar duro». Mientras el ejército se apoderaba (y vendía en el mercado negro) los pocos suministros de ayuda que se había permitido entrar, se dijo a la gente que podía comer ranas. En efecto, el gobierno dijo a aquellos supervivientes que se fueran a morir en silencio: una política inhumana en extremo, pero una buena política de coalición pequeña. Los muertos no pueden protestar.

Los desastres ¿son siempre un desastre para la supervivencia del gobierno?

Los terremotos y otros desastres conmocionan los sistemas políticos. Sin embargo, la naturaleza de la conmoción es muy diferente bajo instituciones diferentes. Los líderes democráticos son muy sensibles a las bajas relacionadas con desastres. Dejar morir a la gente revela un grave fracaso político. Los demócratas tienen que suministrar buenas políticas públicas para recompensar a un gran número de seguidores. Cuando no lo hacen, es probable que sean depuestos. En las democracias, las muertes provocadas por desastres tienen como consecuencia protestas y la destitución de los dirigentes.

Para ilustrar las diferencias en las respuestas políticas a un mal auxilio a los damnificados por desastres en un escenario democrático y en otro no democrático, podemos comparar el ciclón Nargis y el huracán Katrina. Katrina asoló la costa estadounidense del golfo de México en agosto de 2005. Fue el desastre natural más costoso de la historia de Estados Unidos, con unos daños estimados en 81.000 millones de dólares. La cifra de muertos fue de 1.836.

Se acusó al gobierno, desde el presidente George W. Bush hasta el alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin, de mala gestión y falta de liderazgo. Nagin retrasó la orden de evacuación de la ciudad hasta 19 horas antes de la llegada de la tempestad. Como consecuencia, quedaron atrapadas muchas personas. Después, cuando se había establecido el centro de emergencia en la Superdome, el estadio de fútbol de Nueva Orleans, este acabó atestado de gente al acudir 30.000 personas en vez de las 800 que se esperaba. La ayuda federal a los damnificados fue lenta en llegar. Muchas de las bajas fueron enfermos y personas de edad abrumados por el calor y la deshidratación.

Los dirigentes norteamericanos vieron en grave peligro su continuidad a causa del desastre. Muchos observadores piensan que Katrina contribuyó de manera significativa a las pérdidas electorales que el Partido Republicano sufrió en las elecciones de mitad de mandato de 2006 y en las de 2008, incluyendo la presidencia. Sin embargo, si bien está claro que la situación se podría haber manejado mucho mejor, no se parece en nada al ciclón Nargis. Por el contrario, pese a haber dejado que murieran al menos 138.000 personas, Than Shwe se sintió lo suficien-

temente bien atrincherado como para permitir en 2010 unas elecciones que constituyeron una farsa y que los partidos respaldados por el gobierno ganaron con facilidad (al menos según las fuentes oficiales).

Como hemos visto en los casos de México y Nicaragua, los desastres pueden servir como puntos de concentración en las autocracias. Estos acontecimientos pueden concentrar a los oponentes al régimen, dándoles facilidades para coordinarse. Sin embargo, el número de víctimas mortales causado por los desastres tiene un efecto relativamente pequeño en las probabilidades de un dictador de mantenerse en el poder. Es más, lo que hace la muerte de un gran número de personas en desastres es, en todo caso, alargar la supervivencia de los líderes autocráticos.

Como sabemos, los autócratas no compran apoyo político con unas políticas públicas eficientes. Los recursos que se gastan en salvar vidas ya no se pueden gastar en los amiguetes. Además, como ya hemos visto, los autócratas son expertos en explotar a la comunidad internacional. Es posible que, de hecho, dejando que muera más gente consigan más ayuda. Las implicaciones de estos resultados son aterradoras. No debe sorprendernos gran cosa, pues, que muera mucha más gente como consecuencia de desastres naturales en las autocracias que en las democracias.

Dejar que muera gente es un buen modo de gobernar en una autocracia, pero resulta catastrófico para la continuidad de los demócratas. Aunque es complejo hacer un análisis estadístico detallado de la relación entre desastres[8], muertes y permanencia de los líderes en el puesto, hemos comparado lo que sucede en un país cuando mueren 200 o más personas en un terremoto de magnitud 5 para arriba y lo que ocurre con un terremoto de igual magnitud si mueren menos personas. En particular nos hemos fijado en el efecto de dichas circunstancias en las probabilidades de que el dirigente de un país sea depuesto en un plazo de dos años después del siniestro.

Un terremoto por sí solo no amenaza la supervivencia de los demócratas. No obstante, si resultan muertas más de 200 personas es casi seguro que un líder democrático será destituido de su cargo. En circunstancias normales, cualquier demócrata tiene un 40% de probabilidad de ser destituido en un periodo de dos años. Pero esta probabilidad se eleva al 91% para un demócrata cuyo país haya sufrido 200 o más muertes en un terremoto. Creemos que esto se debe a que se espera que los líderes democrá-

ticos pongan en práctica políticas públicas eficaces, y entre esas políticas está la de garantizar que se impongan buenos códigos de edificación y se lleven a cabo perfectamente las tareas de rescate y recuperación tras un desastre natural. La muerte de muchas personas en uno de estos siniestros es para todos los demás una señal de que los dirigentes no han cumplido con su deber de proteger al pueblo, así que se les echa.

Los autócratas son menos vulnerables a la destitución que los demócratas; las muertes causadas por terremotos tienen menos efecto en su permanencia en el poder. Durante un periodo típico de dos años, pierden el poder el 22% de los autócratas. Si su país sufre un terremoto de magnitud 5 o mayor, el riesgo de ser derrocado que corre el dictador en el primero de los dos años se eleva al 30%. Sin embargo, el riesgo que corre el autócrata se reduce al 24% si el temblor ha matado a más de 200 personas. Los terremotos suponen una amenaza para los líderes autocráticos cuando la gente se ve obligada a acudir a campos de refugiados y puede organizarse contra el régimen. Quienes pierden la vida en el siniestro no pueden organizarse y por lo tanto no ponen en peligro la supervivencia de un dictador en el puesto. Como podríamos esperar dados estos datos y los incentivos que indican, los ejemplos de 200 o más personas que mueren víctimas de terremotos son mucho más habituales en autocracias que en democracias[9].

No todos los desastres son iguales a ojos de los autócratas. Los dictadores prestan especial atención a los desastres naturales cuando se producen en centros política y económicamente importantes. La gestión de los siniestros en China recalca este aspecto. Cuando un terremoto asoló la remota provincia de Qinghai en 2010, la reacción del gobierno chino fue, como mucho, poco entusiasta. Por el contrario, la manera en que organizó la ayuda a los damnificados del terremoto de 2008 en Sichuan se ganó la aprobación de buena parte de la comunidad internacional. Las diferencias son muy marcadas y tienen motivación política. El temblor de Sichuan tuvo lugar en un centro de gran significación política y económica, donde una protesta de masas podía ser una amenaza para el gobierno. Qinghai es un lugar remoto y de escasa importancia política. Una protesta allí haría poco por amenazar al gobierno. El gobierno hizo mucho menos por socorrer a unas personas que no podían amenazarlo.

Responder a una revolución o a una amenaza de revolución

Ya sea por un terremoto imprevisto, por una crisis sucesoria o por un crac financiero, puede surgir una amenaza de rebelión que fulmine a un líder como un rayo. ¿Cuál es entonces la respuesta adecuada a esa amenaza? La historia nos enseña que algunos toman medidas muy duras contra los rebeldes, otros sucumben a ellos y otros introducen reformas motu proprio. La reglas que gobiernan la política nos ayudan a entender que diferentes circunstancias conducen a diferentes elecciones entre esas posibilidades.

Las rebeliones, movimientos de masas y revoluciones que triunfan no son frecuentes, pero tampoco son extremadamente raros. Las sublevaciones afortunadas que se convierten en democracias son muy raras pero las hay. ¿Qué es lo que caracteriza a las revoluciones o a los revolucionarios que realmente hacen lo que prometen: crear una democracia para tratar de mejorar la vida de la gente? ¿Y qué es lo que caracteriza a las revoluciones que no despegan o a los revolucionarios que no se democratizan? Empecemos por nuestro viejo amigo el general Than Shwe de Birmania.

El gobierno de Than Shwe garantiza que el pueblo de Birmania siga siendo pobre e ignorante y continúe aislado. No hay prensa libre. A la gente no se le permite reunirse. Se permite entrar en el país a pocos extranjeros, y esos son constantemente vigilados por la policía. Todas estas acciones están encaminadas a dificultar que la gente se coordine y se organice contra el gobierno. El pueblo desea con ansia un cambio, pero el gobierno hace casi imposible que lo consiga. En un revelador informe sobre lo desdichada que es la gente, un periodista de *The Economist* recuerda que le preguntaban constantemente cómo se podía convencer a Estados Unidos de que los invadiera: «La perspectiva de una invasión extranjera es una esperanza, no un temor»[10]. ¡El pueblo birmano quiere ser el próximo Irak! Con esta exigencia de cambio, poco puede sorprendernos que a Shwe le aterren las protestas y centre su atención en impedirlas.

Than Shwe, como muchos otros, ha optado por hacer lo que prefieren los autócratas para eliminar la amenaza que suponen los movimientos políticos de masas: reprimir al pueblo. No le hace falta sobornar a nadie porque Birmania tiene la bendición

–o la maldición, depende del punto de vista– de contar con recursos naturales. Birmania es un enorme exportador de gas natural, maderas nobles, piedras preciosas, oro, cobre y hierro[11]. Por ejemplo, se cree que gana unos 345 millones de dólares con la exportación anual de entre 1,4 y 1,6 millones de metros cúbicos de maderas nobles, en buena parte la valiosa teca. Decimos «se cree» porque es difícil saber las cifras exactas. Por ejemplo, en 2001 China informó de la importación de 514.000 metros cúbicos de madera de Birmania, pero Birmania solo registra la exportación de 3.240 metros cúbicos. Es fácil suponer que los ingresos procedentes de las exportaciones de madera no justificadas llenan los bolsillos de los generales en vez de costear el bienestar de la gente. Lo que está claro es que no costean infraestructuras. De hecho, los intentos de la industria maderera de procesar sus productos antes de la exportación se han visto casi totalmente frustrados por la falta de infraestructuras. Por supuesto, la falta de carreteras hace todavía más difícil que la gente se reúna y amenace al gobierno. Esto se ha hecho especialmente cierto a partir de 2005, año en que el gobierno trasladó la capital a un remoto lugar montañoso que se permite visitar a pocos ciudadanos.

Birmania es también el mayor productor mundial de jade y rubíes. Se cree que las subastas de gemas celebradas en 2007 valieron al país 370 millones de dólares. Con todo, la mayor fuente de ingresos de Birmania por exportaciones es el gas natural. En la actualidad, los yacimientos submarinos generan entre 1.000 y 1.500 millones de dólares. Es probable que estas ganancias se incrementen en los próximos años con el desarrollo de nuevos yacimientos y la apertura de un gaseoducto para transportar gas directamente a China. De este dinero es poco el que va a parar a las cuentas de la administración pública. El tipo de cambio oficial es 6 kyats por dólar; sin embargo el tipo real de cambio es en torno a 200 veces más alto. Esto significa que el régimen puede depositar todas las ganancias procedentes de la exportación de gas en cuentas gubernamentales al tipo de cambio oficial y quedarse con el 99,5% del dinero.

Birmania es pobre. ¡Than Shwe es rico! Es un líder afortunado. Dado que no depende del trabajo de las personas, puede oprimirlas sin piedad. Esto significa que a pesar de las miserables condiciones de vida que soportan no tienen fácil el rebelarse. Y si lo hacen, Shwe cuenta con los recursos necesarios para comprar la lealtad del ejército y asegurar su permanencia en el poder.

En febrero de 2007, varios periódicos dieron la noticia de una manifestación de poca importancia en Birmania. Quince personas (o veinticinco, según las informaciones) se reunieron para protestar. Sus demandas tenían que ver con derechos humanos básicos. Al cabo de treinta minutos, muchos de ellos, junto con numerosos periodistas que cubrían la protesta, fueron detenidos. El régimen percibe cualquier género de protesta como una potencial amenaza a su supervivencia, y con razón. El general Ne Win se hizo con el poder en un golpe de Estado en 1962 y puso en marcha un programa socialista. En 1988 estallaron protestas y disturbios. El 8 de agosto de ese año (8 del 8 del 88, una serie numérica de buena suerte en muchas culturas asiáticas), las tropas hicieron fuego contra los manifestantes y mataron a miles de personas. Las protestas por estas atrocidades obligaron a Ne Win a dimitir y a acceder a la celebración de elecciones, que se programaron para 1990. La Liga Nacional para la Democracia de Aung San Suu Kyi obtuvo una victoria aplastante al conseguir el 58,7% de los votos y hacerse con 392 de los 492 escaños. Sin embargo, con las manifestaciones y las protestas bajo control, el ejército se limitó a hacer caso omiso de los resultados y continuó gobernando.

Than Shwe subió al poder en 1992. Su régimen sofocó de inmediato las protestas de febrero de 2007. No obstante, el miedo que la junta militar profesa a las protestas se vio justificado por los acontecimientos de agosto de 2007. Tras anunciarse subidas del precio del combustible, el 19 de agosto se echaron a la calle unos 500 manifestantes, encabezados por muchos de los líderes de las protestas estudiantiles activos en 1988. Estas protestas continuaron bastantes días. Pronto la participación se vio diezmada, al empezar el ejército a practicar detenciones generalizadas, pero en septiembre las protestas volvieron a inflamarse cuando hubo una marcha de varios centenares de monjes. El ejército golpeó a los monjes. Dos fueron encadenados a una farola y golpeados. Según se dijo, uno de ellos murió.

En Birmania se venera a los monjes. La violencia contra ellos generó nuevas protestas. Una delegación del gobierno estuvo seis horas atrapada por los manifestantes. En toda Birmania, los monjes realizaron la acción de volver boca abajo sus cuencos de las limosnas, un ritual conocido como *thabeik hmauk*, como acto simbólico contra el gobierno. Se denegaron los servicios religiosos a todos los miembros del ejército. Por todo el país empezó

a haber marchas de grupos de monjes. Estas protestas se intensificaron de día en día. Se empezó a hablar de una Revolución azafrán, por ser de color azafrán las túnicas de los monjes. Esto es precisamente lo que más temía Than Shwe.

El 25 de septiembre el gobierno ordenó que se tomaran medidas severas. Los manifestantes fueron atacados, primero con pelotas de goma y luego con munición y látigos. El ejército también hizo redadas en los monasterios y se llevó monjes durante la noche. Muchos de los que quedaron fueron dispersados enviándolos a sus aldeas para impedir que se reunieran. Pasados tres días, las protestas habían cesado por completo. Aunque las fuerzas gubernamentales aplastaron enteramente toda oposición, fue una operación muy costosa. La estima en que se tiene a los monjes hizo que muchos soldados fuesen reacios a causarles daño. Se temía que tal vez el ejército no estuviese dispuesto a atacar templos. Al final lo hicieron, pero sin duda el régimen hubo de gastar muchos recursos en comprar lealtades.

Por inhumanas que fuesen las acciones de Shwe, constituyeron una buena política autocrática. Sobrevivió para continuar gobernando un tiempo más. Tampoco ha sido el único que ha puesto el ser un líder por encima de ser una buena persona. La vida es desgraciada para la gente que vive en las autocracias ricas en recursos de todo el planeta. En estos regímenes, los gobiernos impiden que las personas se coordinen. Llevan una vida aislada, mísera e improductiva. Pero la revolución y la protesta no son actos sin esperanza, como dejará bien claro la siguiente serie de ejemplos.

Poder para el pueblo

Algunos de los revolucionarios de la historia destacan por su éxito no solo en el derrocamiento de un régimen sino en la creación de un gobierno amable con el pueblo en sustitución de aquel. El estadounidense George Washington, el sudafricano Nelson Mandela, el indio Jawaharlal Nehru y la filipina Corazón Aquino son buenos ejemplos. Lo que es quizá aún más interesante, unos pocos líderes amenazados por la revolución se han democratizado buscando mantenerse en el poder. Jerry John «J. J.» Rawlings, de Ghana, es un ejemplo perfecto. Todos estos democratizadores muestran elementos comunes,

unos elementos que no existen en las revoluciones que han reemplazado a un dictador por otro, como ocurrió con Mao Tse Tung en China, con Fidel Castro en Cuba, con Porfirio Díaz en México y con Jomo Kenyatta en Kenia.

Las revoluciones democráticas, en su mayoría, las hacen pueblos que no pueden contar con una gran riqueza en recursos naturales que los mantenga una vez hayan derrocado al régimen anterior. Estos «buenos» revolucionarios no son tan afortunados como el libio Muammar el Gadafi o como Nursultán Nazarbayev, de Kazajistán. Aunque el contagio suponía una extrema amenaza para la supervivencia política de Gadafi en 2011, su riqueza petrolera le daba una considerable oportunidad para combatir a los rebeldes. Tenía dinero para comprar a los soldados y conservar su lealtad, algo que Túnez y Egipto, sus vecinos pobres, no podían hacer. Ellos, como buenos revolucionarios, tenían que depender de que la productividad de la gente generara los ingresos que necesitaban para recompensar a sus partidarios. Para animar al pueblo a trabajar productivamente, los buenos líderes revolucionarios tenían que aumentar las libertades que se le concedían. Si la gente puede reunirse y hablar, puede ganar más. Como ejemplo muy sencillo, si los agricultores tienen acceso al teléfono, los periódicos y la radio, pueden enterarse de los precios de mercado. Esto les permite llevar las cosechas a los mercados adecuados en el momento adecuado. Las carreteras y las redes de transporte reducen los costes de las transacciones. Al tener esa capacidad de ganar más, los agricultores trabajan más y la economía mejora. Por desgracia para un líder, esas mismas libertades hacen posible que la gente se organice. Los mismos medios, telecomunicaciones y carreteras que incrementan la productividad hacen también que sea mucho más fácil que los mismos agricultores tengan noticia de las manifestaciones antigubernamentales y se unan a ellas. De la misma manera que el terremoto de México, DF levantó las barreras para dar paso a la coordinación y a la organización, incrementar el bien público de la libertad hace que las protestas sean más verosímiles.

En la segunda mitad de los años ochenta, Mijaíl Gorbachov se enfrentó a un dilema. La economía de la Unión Soviética se estaba deteriorando. Sin recursos extra no podía seguir pagando a sus partidarios esenciales. Podría haber recurrido al petróleo –Rusia tiene mucho– para superar el aprieto, pero los precios

del petróleo estaban bajos en aquellos días. Su mejor oportunidad para mantener a raya la rebelión era liberalizar la economía soviética, aun cuando eso significara también dar a las personas más poder sobre sus vidas. Gorbachov se mostró dispuesto a asumir ese riesgo.

Algunos dirían tal vez que Mijaíl Gorbachov es mejor persona que el general Shwe de Birmania. Probablemente lo es, aunque no podemos dejar de observar que tomó enérgicas medidas contra movimientos secesionistas constitucionalmente protegidos de Azerbaiyán, Letonia, Lituania y Estonia. La respuesta militar soviética a los esfuerzos del pueblo de esas repúblicas para lograr su libertad no es precisamente la de un líder ilustrado. La milicia soviética de los «boinas negras» mató a 14 personas e hirió a 150 en Lituania[12]. Una semana después, otras 4 resultaron muertas y 20 heridas cuando las fuerzas soviéticas lanzaron una ofensiva para aplastar los esfuerzos de Letonia por alcanzar la independencia[13].

¿Por qué una persona ilustrada como Gorbachov tomó tan crueles medidas? Estaba respondiendo a presiones políticas de dentro de su coalición. Oficiales militares soviéticos de alto nivel, junto con otros, apremiaron a Gorbachov a imponer un dominio directo del Kremlin en provincias levantiscas. En una carta abierta que circuló en el Congreso de los Delegados del Pueblo, escribieron: «Si los métodos constitucionales resultan ineficaces contra separatistas, especuladores criminales y fuerzas paramilitares que siguen derramando la sangre del pueblo, proponemos declarar el estado de emergencia y el gobierno presidencial en las zonas más conflictivas»[14]. Gorbachov comprendió los riesgos políticos que conllevaba el no hacer caso a figuras militares y políticas clave de su coalición de esenciales.

El fracaso de Gorbachov en su intento de sofocar los movimientos separatistas contribuyó mucho a la decisión de los partidarios de la línea dura de su gobierno de lanzar un golpe de Estado que lo derrocara. Fue restablecido en el poder –brevemente– cuando el pueblo, respaldado por Borís Yeltsin, ocupó la Plaza Roja y obligó a retroceder a los golpistas. Pero para Gorbachov el mal estaba hecho. Volvió al poder y reconoció la independencia de Lituania, Letonia y Estonia, solo para encontrarse incapaz de sostener su gobierno e incluso la existencia de la Unión Soviética. La Unión Soviética fue formalmente disuelta tres meses más tarde.

Podemos entender la política de la Perestroika impulsada por Gorbachov, concebida para reestructurar el sistema político y económico soviético, como un esfuerzo por aumentar los ingresos gubernamentales para prevenir precisamente problemas como los movimientos separatistas y sus repercusiones políticas. No salió bien ni para él ni para la forma soviética de gobernar, pero eso es lo que significa asumir riesgos. Unas veces resultan como uno quiere y otras no.

Hoy Rusia se está alejando nuevamente de la democracia. Mientras que con el gobierno post-Gorbachov de Borís Yeltsin se celebraban en Rusia elecciones libres y competitivas, en la actualidad esto es mucho menos cierto. Con Vladímir Putin, exjefe de la policía secreta soviética (el KGB) e inmediato sucesor de Yeltsin, el sistema político retrocedió marcadamente, abandonando una incipiente dependencia de una coalición grande y un buen modo de gobernar. Limitando la libertad de reunión, hizo que a los partidos de la oposición les resultara mucho más difícil competir. Nacionalizando la televisión y buena parte de la prensa escrita, hizo que a los candidatos de la oposición les resultara mucho más difícil hacer llegar sus mensajes. Convirtiendo en un delito el hacer públicos argumentos que menospreciaran al gobierno, hizo que a la gente le resultara mucho más difícil expresar su insatisfacción. En resumen, Putin redujo sistemáticamente la posibilidad de hacer uso de las libertades que obligan a un gobierno democrático a atender los deseos de la gente. ¿Cómo pudo hacerlo? Como hemos observado, Rusia está inundada de riqueza petrolera. En la época de Putin, a diferencia de la del pobre Gorbachov, los precios del petróleo alcanzaron niveles récord, de modo que pudo pagar a sus seguidores clave para que le ayudaran a aplastar a la oposición e incluso, posiblemente, disponer de suficiente dinero extra, gracias al petróleo, que le permitiera tener a la gente lo bastante contenta para no sublevarse por la pérdida de libertad.

La expansión de las libertades es un claro signo de incipiente democratización. La necesidad económica es uno de los factores que dan lugar a su concesión. Otro es llegar ya al poder sostenido por una coalición grande. Estas fueron las circunstancias de George Washington, Nelson Mandela y Jawaharlal Nehru. Por distintas razones, todos empezaron con una coalición grande y se vieron considerablemente obligados a tratar de mantenerla al

menos durante un tiempo como algo imprescindible para que sus gobiernos sobrevivieran.

Cuando Washington llegó a presidente de Estados Unidos, la denominación «Estados Unidos» se utilizaba como un nombre plural. En aquella época, la gente se identificaba más plenamente con su estado que con la nación. Washington dirigió un ejército que se componía de reclutas de 13 colonias diferentes, cada una de las cuales tenía su propio gobierno y pagaba sus contingentes militares de su propio bolsillo. Washington necesitaba el apoyo de una amplia base de colonos, de modo que tuvo que cargar con una gran coalición desde el primer momento. En tales circunstancias tuvo que hacer lo que hacen los dirigentes con coaliciones grandes: suministrar una cantidad desproporcionada de bienes públicos antes que privados. El primero de estos bienes fue la Declaración de Derechos, que garantizaba las mismas libertades que son fundamentales para los gobiernos democráticos y de coalición grande. Sin estas libertades, las colonias no podían ponerse de acuerdo para ratificar la Constitución y ser regidas por un solo gobierno unificado.

La historia de Nelson Mandela no es muy diferente. Su movimiento político, el Congreso Nacional Africano (CNA), pasó décadas luchando contra los regímenes de Sudáfrica, basados en el apartheid y dominados por blancos. Pese a sus esfuerzos y al prolongado uso de la violencia, fueron incapaces de hacerse lo bastante fuertes como para derrocar a los opresores por la fuerza. Nelson Mandela, que pasó veintisiete años en la cárcel por su postura contra el gobierno y que rechazó ser puesto en libertad antes de tiempo a condición de abstenerse de la violencia, al final vio otra vía.

Debido posiblemente a los efectos de las sanciones, la economía sudafricana decayó bruscamente en los años ochenta. En 1980, la renta per cápita era de 3.463 dólares. Pero en 1993, el año en que el régimen de apartheid de Frederik W. de Klerk aprobó una nueva Constitución que preparaba el camino a unas elecciones abiertas a todas las razas, había bajado a 2.903 dólares[15]. De Klerk, y su predecesor durante largo tiempo, Pik Botha, se hallaron en un apuro porque, con la economía en declive, no tenían suficientes recursos para comprar la lealtad constante requerida para mantener al pueblo reprimido. En tales condiciones hacía falta más dinero para sostener al gobierno. Ese dinero solo se podía obtener del pueblo, y mucha gente se estaba rebelando

ya contra el gobierno de apartheid. Ante aquellas circunstancias tan difíciles, el régimen de apartheid tenía una opción: luchar hasta el final o llegar a un pacto con Mandela. El régimen, y Mandela, se decidieron por lo segundo.

El acuerdo de coalición grande al que se llegó con Mandela y el CNA suponía reconocer iguales derechos a todos los sudafricanos. En la práctica, esto significaba que la mayoría electoral se invertía, pasando a las mismas personas que habían estado discriminadas durante los años del apartheid. Como consecuencia, el país se hizo más democrático y su pueblo más libre. Queda por ver si esto durará, ya que los intereses del CNA están dominando de manera creciente el gobierno. Existe el peligro real de que, a menos que la oposición consiga el poder y distintos partidos políticos se alternen en el liderazgo, Sudáfrica pueda sufrir la misma suerte que Zimbabwe. Como Sudáfrica, Zimbabwe inició un camino hacia la democracia basado en un acuerdo de coalición grande entre la ZAPU de Joshua Nkomo, la ZANU de Robert Mugabe y el gobierno de la Declaración Unilateral de Independencia de Ian Smith, compuesto exclusivamente por blancos. Pero en cuanto Mugabe se halló lo suficientemente atrincherado, al igual que Putin en Rusia, pudo invertir el progreso hacia la democratización. Dejó a Zimbabwe nuevamente reducido al papel de un régimen de coalición pequeña, corrupto y codicioso, al servicio de los intereses de una minoría a costa de la mayoría, blancos y negros.

Los éxitos de Washington, Mandela y otros fueron repetidos desde un punto de partida muy distinto en el caso de Ghana. Allí, lo que condujo a la democracia no fue tanto la revolución como la expectativa de esta.

El ghanés J. J. Rawlings entendía bien que liberalizar la economía de Ghana y dotar de poder al pueblo podía poner en peligro su continuidad en el puesto. Pero también reconocía que la liberalización no significaba que el pueblo acabara inevitablemente rebelándose ni que la coalición se volviera en contra de su líder. Rawlings se convirtió en un ejemplo representativo para el FMI y el Banco Mundial. Ejecutó las reformas financieras que ambas instituciones prescribieron, dio nuevo ímpetu a la economía, instituyó reformas democráticas y, tras dos mandatos como presidente del país, renunció. Pero no fue así como empezó. Y la gente no estaba tan contenta con él como haría pensar esta imagen, excesivamente optimista, al menos si creemos lo

que Adu Boahen, catedrático universitario y destacado opositor político, tenía que decir.

Boahen revisa la explicación que ofrece Rawlings de la aparente pasividad del pueblo ghanés. Como observó:

> Según Rawlings, «el pueblo se ha enfrentado y continúa enfrentándose con privaciones. Naturalmente, la gente se queja. Pero el hecho de que los ghaneses hayan sido capaces de soportar escaseces, dificultades en el transporte y bajos salarios, y otros problemas, sin ninguna protesta importante, es una indicación de su confianza en nuestra integridad, la integridad y las buenas intenciones del gobierno del Consejo Provisional de Defensa Nacional [PNDC, Provisional Nations Defence Council]. Visitantes de otros países han comentado que en los suyos habría disturbios si las condiciones fueran similares a las de aquí. Pero la gente sabe que no está sufriendo para enriquecer a un gobierno corrupto; estamos sufriendo con el fin de concentrar nuestros recursos en la construcción de una sociedad justa y próspera».

A esto respondía Boahen: «Me temo que no estoy de acuerdo con la explicación de Rawlings de la pasividad de los ghaneses. ¡No hemos protestado ni organizado disturbios, no porque confiemos en el PNDC, sino porque tenemos miedo del PNDC! Tememos ser detenidos, liquidados o arrastrados ante el CVC o el NIC o ser sometidos a todo género de acoso [...]. La gente lo ha hecho [protestar], pero de una manera muy sutil y silenciosa; de ahí la cultura del silencio»[16]. La descripción que hace Boahen de Ghana en 1989 es la de un país impregnado por la opresión. No obstante, ese año las cosas estaban mucho mejor que antes, como demuestra, para empezar, el hecho de que Boahen pudiera pronunciar un discurso como este.

La toma del poder por Rawlings el 11 de enero de 1982 es descrita a menudo en términos poco menos que bíblicos. A causa de sus iniciales, «J. J.», en ocasiones se aludía a él como «Junior Jesus». Y esta fue su segunda venida. Había sido el figurón de una revuelta militar en 1979. Rawlings tenía aire de estrella de cine e irradiaba carisma. Pero no fue el encanto lo que lo mantuvo en el poder. La opresión y unas generosas recompensas para los partidarios son los ingredientes básicos del liderazgo en los sistemas de coalición pequeña y Rawlings no era ninguna

excepción. En sus primeros seis meses de gobierno perdieron la vida 180 personas y un millar más fueron detenidas y torturadas. Sus soldados leales eran célebres por su brutalidad de matones; Rawlings compró su lealtad con un enorme incremento de los gastos militares. A pesar del colapso de la economía y de la total disolución de las finanzas gubernamentales, J. J. sabía qué apoyos necesitaba y eran lo primero que pagaba.

Rawlings tenía talento para adelantarse a las protestas. Sofocaba toda tentativa de que hubiese una prensa libre restringiendo el suministro de papel. Sus seguidores, entretanto, se infiltraron en los sindicatos y, eficazmente, hicieron imposibles las huelgas durante muchos años. Evitaba la libertad de reunión a cada momento. Los acontecimientos que tuvieron lugar al año de ocupar el poder ponen de manifiesto su considerable talento organizador. En enero de 1983, Nigeria anunció la expulsión de 1,4 millones de ghaneses que trabajaban en dicho país. En el transcurso de pocas semanas, el 10% de la población, adultos jóvenes en su mayoría, regresó en tropel a una Ghana asolada por la pobreza. La perspectiva de centenares de miles de personas descontentas y desempleadas pululando por la capital aterró a muchos miembros del gobierno, algunos de los cuales recomendaron cerrar la frontera para impedir su llegada. Rawlings, por el contrario, los recibió con los brazos abiertos, pero casi inmediatamente se aseguró de que los retornados fuesen transportados a sus aldeas de origen. La enorme tarea de transporte que se emprendió evitó los campos que inundaron México y Nicaragua. Y fue un planteamiento mucho más humano que el de Shwe.

El problema fundamental de Rawlings era que Ghana estaba arruinada y la economía se había hundido totalmente. La producción de alimentos del país era la segunda más baja de África, por delante solo de Chad. En el centro de los problemas económicos de Ghana estaban los tipos de cambio amañados y el sistema de recompensas políticas. El tipo de cambio oficial de la moneda de Ghana, el cedi, era mucho más alto que el del mercado negro. A los partidarios esenciales se les permitía cambiar dinero al tipo oficial y luego convertirlo en la calle. Por desgracia, esto debilitó los incentivos de los agricultores. A comienzos de los años ochenta era frecuente que a los agricultores les costara más el combustible para llevar sus productos al mercado de lo que ganaban al venderlos. El 70% de las cosechas que sí llegaban al mercado lo transportaba la gente encima de la cabeza. Pasar

cosechas de contrabando a través de la frontera de Costa de Marfil se convirtió en la norma. El gobierno respondió haciendo del contrabando un delito castigado con pena de muerte. Al producir poco para la exportación, Ghana había agotado su capacidad de pedir préstamos y se encaminaba a la quiebra.

Rawlings tenía un gran problema. Se había hecho con el poder y deseaba poner en práctica un programa socialista revolucionario, pero necesitaba dinero. Como lo expresó Naomi Chazan, «la cuestión ya no era dónde estaban los recursos sino si los había»[17]. Para empezar, Rawlings cerró todas las universidades y ordenó que los estudiantes fueran a ayudar a recoger las cosechas. Pero esas medidas no bastaron. La gente tenía hambre. Ghana no tenía suficientes fondos para importar alimentos y para pagar al ejército. Como buen autócrata que se atiene a las reglas, Rawlings sabía cuáles eran sus prioridades: ¡pagar al ejército! Pronto la expresión «collar de Rawlings» pasó a ser un eufemismo popular alusivo a las clavículas salientes habituales en las personas escuálidas. Rawlings hizo un acercamiento a la Unión Soviética, pero los soviéticos tenían sus propios problemas financieros y, a pesar de su avance hacia la izquierda política, declinaron darle su apoyo.

J. J. se hallaba entre la espada y la pared. Necesitaba dinero y el único sitio que le quedaba para sacarlo era animar a la gente a volver a trabajar. A principios de 1983 dio un giro radical en su política. Se permitió que el cedi se devaluara. Los precios pagados a los agricultores por sus productos se rebajaron. Las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial estaban encantadas de contar con un adepto a sus doctrinas, pero muchos de los aliados más cercanos no lo estaban tanto. Este viraje político fue acompañado de un cambio de personal. Rawlings orquestó un golpe de Estado, haciendo que fuera un hecho consumado antes de que aquellos que constituían su objetivo pudieran organizarse y contraatacar. De la noche a la mañana, sus partidarios más cercanos se encontraron con que ya no tenían ninguna influencia. Unos, como J. Amartey Kwei, serían ejecutados (supuestamente por su participación en notorios asesinatos de jueces). Otros, como el activista estudiantil radical Chris Atim, huyeron al exilio.

Es revelador que en 1985 Rawlings fuera el único miembro que quedaba del primitivo consejo rector del PNCD. Como un signo más de la dirección que estaba tomando la administración

de Rawlings, dicho consejo aumentó de seis miembros a diez. Ningún líder aumenta voluntariamente el número de personas con las que está en deuda a menos que crea que hacerlo le ayudará a mantenerse en el poder.

Como se podía esperar, Rawlings fue un demócrata a su pesar. Lo que sucedía era que le quedaban pocas opciones. Necesitaba dinero. Para conseguirlo puso en práctica unas políticas que dotaban de poder al pueblo. De forma gradual, la gente estuvo en situación de exigir más. «Rawlings fue víctima de su propio éxito.» Había dado voz al pueblo con la liberalización de la economía y la apertura de la radio y la televisión. Había una percepción de mayor confianza. Con la crisis económica resuelta, la gente empezó a pensar: «Podemos hacerlo sin que alguien nos esté diciendo lo que tenemos que hacer»[18].

Como hemos visto, en 1989 Boahen ya podía criticar abiertamente a Rawlings con toda comodidad. Hasta él tuvo que admitir que las reformas habían mejorado la economía. El «collar de Rawlings» había sido reemplazado por el «chaleco de Rawlings» (vientre abultado).

Al tener que instrumentar unas políticas que tuvieran contentas a las masas, Rawlings permitió una gradual expansión de la coalición para acompañar a la expansión de los bienes públicos. En 1988 y 1989 se permitió celebrar elecciones municipales. En lugar de provocar protestas masivas, Rawlings evitó que le tomaran ventaja. Cuando una imprecisa filiación de intereses políticos se fusionó formando el Movimiento por la Libertad y la Justicia y exigió elecciones pluripartidistas, Rawlings desactivó la amenaza que podía suponer convocando elecciones mientras la oposición estaba todavía desorganizada. En las presidenciales de 1991 infligió una derrota decisiva a Adu Boahen, que se presentaba como líder del Nuevo Partido Patriótico (NPP). Aunque hubo algunas discrepancias, los observadores internacionales declararon que los resultados eran en lo esencial justos.

Las elecciones han sido en general limpias desde entonces. Rawlings y su partido, el Congreso Nacional Democrático, ganaron nuevamente en 1996, derrotando a John Kufuor. En 2000, Rawlings dejó el cargo y lo ocupó Kufuor, que cumplió el límite constitucional de dos mandatos. En diciembre de 2008 el candidato del CDN, Atta Mills, fue elegido presidente tras unas elecciones muy reñidas.

A Rawlings le hacía falta dinero y su única manera de conseguirlo era dar poder al pueblo. Al permitir que la gente se reuniera y se comunicara, incrementó su productividad. Pero también hizo que le resultara más fácil coordinarse y organizarse contra él. Evitó las protestas y la revolución solo con seguir llevando ventaja al pueblo por lo que se refiere a hacer concesiones. Sin embargo, no podía evitar las protestas indefinidamente. En 1995, entre 50.000 y 100.000 personas se unieron a las marchas del movimiento Kume Preko, «Ya estamos hartos», por el centro de Acra, la capital. Si bien el gobierno intentó impedir esas marchas, los tribunales anularon sus decisiones. Una judicatura independiente alienta el celo empresarial, pero también protege las libertades civiles de la gente.

Hoy Ghana es una democracia económicamente vibrante. Su transición de la autocracia a la democracia se efectuó bajo el liderazgo de J. J. Rawlings. No obstante, hay que recordar que fue un demócrata a su pesar. Si hubiera tenido los recursos necesarios, habría perpetuado su revolución socialista. Ghana ha desarrollado recientemente un yacimiento petrolífero submarino. Si estos fondos hubieran estado al alcance de J. J., o si los soviéticos hubieran dispuesto de recursos para respaldarlo, es probable que todavía estuviera en el poder y Ghana fuera un país mucho más pobre y oprimido.

Los momentos revolucionarios se presentan muchas veces, como veíamos en los casos de Ghana, Sudáfrica y la Unión Soviética, cuando una economía se halla cerca del colapso; tan cerca, de hecho, que los dirigentes ya no pueden comprar la lealtad del ejército. Estas circunstancias son poco menos que inevitables en la vida de la gran mayoría de las autocracias. Lo garantizan sus métodos económicos, corruptos, ineficaces y enfocados a la búsqueda de rentas.

En esos momentos, es más que probable que el gobierno amenazado culpe a la comunidad internacional de sus tribulaciones. Al fin y al cabo, los líderes opresores han podido obtener, a cambio de concesiones políticas, préstamos en condiciones relativamente cómodas de ricos gobiernos extranjeros y de los bancos internacionales que estos controlan. Ahora esos líderes se ven ante abrumadoras obligaciones de deudas y sin dinero para pagarlas. Conseguir más dinero se vuelve difícil precisa-

mente por el peligro que corren de incumplir el pago de sus deudas. ¿Y qué es lo que reclaman para ellos muchas personas bienintencionadas? La condonación de la deuda.

Debemos repetir lo que hemos dicho con anterioridad. Las crisis financieras, desde el punto de vista de un líder autocrático, son crisis políticas. Al líder no le ha importado ni un ápice destruir la economía de su país robando al pueblo. Ahora que escasea tanto el dinero que no puede conservar la lealtad de su coalición, hay una oportunidad de cambio político. Si se le condona la deuda, ese dirigente empezará otra vez a tomar prestado para pagar a sus amiguetes y seguirá en el poder. Nicolas Van de Walle compara la suerte de los regímenes de Benín y Zambia con la de Camerún y Costa de Marfil durante las crisis[19]. En el caso de los dos primeros, las instituciones financieras internacionales retiraron su apoyo y ambos países se democratizaron. En el de los otros dos, Francia intervino dando ayuda financiera y no hubo reforma alguna.

Así pues, cuando un dictador se enfrenta a la bancarrota nacional y es probable que tras ella se produzcan protestas, la primera recomendación política que hay que hacer a los observadores extranjeros es la siguiente: no salvéis al dictador, no le condonéis la deuda a menos que el dictador ponga en un peligro real su permanencia en el poder permitiendo la libertad de reunión y de prensa, la libertad para crear partidos de oposición y unas elecciones libres y competitivas, en las cuales el partido en el poder no goce de ninguna ventaja en cuanto a fondos para la campaña, concentraciones ni ninguna otra cosa. Solo después de que se hayan instaurado estas libertades y una auténtica competición política, se podría considerar alguna condonación de la deuda. Hasta el mínimo indicio de fraude electoral o de recorte de las libertades debe tener como respuesta cerrar el grifo de los fondos.

La ayuda exterior, como hemos visto, es algo extremadamente beneficioso para los pequeños dictadores y para los ciudadanos donantes y líderes democráticos. Esto hace que sea muy difícil convencer a la gente de cortar la ayuda para contribuir a promover la democratización. Pero si se presenta la oportunidad hay que aprovecharla. Lo mismo que sucede con la condonación de la deuda o con los nuevos préstamos, la ayuda exterior debe ir ligada a que la reforma política sea una realidad y no una promesa. Cuando los dirigentes se ponen en peligro de ser derrocados

por el pueblo, demuestran ser dignos de recibir ayuda. Cuando los dirigentes permiten que sus libros sean auditados para descubrir y hacer pública la corrupción, son buenos candidatos a una ayuda que está encaminada a mejorar el bienestar de su pueblo. Los que se niegan a hacer que la política sea competitiva y a sacar a la luz y corregir la corrupción no harán sino robar la ayuda, y no deben obtenerla a menos que haya una abrumadora justificación de seguridad nacional para seguir concediéndosela.

Cuando un líder sucede a otro, ya sea por medio de una revolución o de la muerte o retiro inesperados del que está en el poder, hay una oportunidad de cambio democrático real. Hemos visto que la primera parte del tiempo que pasa un titular en el cargo es el más arriesgado por lo que respecta a sus probabilidades de ser depuesto. Esto es especialmente cierto en el caso de los autócratas. Lo que es más, estos tienen un gran aliciente para fingir que son demócratas precisamente en ese par de años primeros, ya que en ese periodo temprano los demócratas tienen mayores probabilidades de supervivencia en el puesto que los autócratas. Hemos visto producirse ese tipo de reformas en Cuba, por ejemplo, cuando Raúl Castro relevó a su hermano Fidel. Raúl necesitaba consolidar su poder, dar a sus partidarios la tranquilidad de que podía mantenerlos y hacer lo que tuviera que hacer para que la economía cubana creciera. Solución: introducir una cierta competencia económica y unas cuantas acciones políticas de liberalización. Hoy los cubanos pueden obtener más beneficios de negocios privados que en cualquier otra época desde la revolución. Pueden tener teléfonos móviles y un cierto acceso a Internet, lo que amplía sus posibilidades de informarse y su capacidad de coordinarse con sus compatriotas, aunque no sea cara a cara. Pero ¿perdurarán estas reformas cuando Raúl –o cualquier autócrata que acabe de instalarse cómodamente– consolide su control sobre el flujo de dinero y la lealtad de sus seguidores clave? Es probable que no, a menos que la comunidad internacional aproveche su breve oportunidad. Puede hacerlo ligando la ayuda económica a una garantía de liberalización política.

Todos los métodos mencionados más arriba son exactamente las herramientas que los gobiernos liberales pueden utilizar para impulsar una garantía de reformas políticas. Pero ¿tendrán la voluntad de hacerlo? Esto, lamentablemente, es poco probable, y para ese problema aún no hemos encontrado remedio.

9
La guerra, la paz y el orden mundial

La primera vez que se menciona la guerra en la Biblia es en referencia a la lucha de los reyes de Sinar, Elasar, Elam y Goim contra los reyes de Sodoma, Gomorra, Adma, Zeboim y Bela, dos mil años después de la creación bíblica. El mundo no ha vuelto a presenciar un periodo tan prolongado sin guerra. Incluso es justo decir que nuestro planeta está a rebosar de guerra: hay en él poca paz y casi nada de orden. Creemos que buena parte del motivo de que la guerra constituya semejante azote es que a demasiados dirigentes se les aconseja de manera equivocada cómo resolver los conflictos internacionales. Quizá, solo quizá, si consideramos la guerra desde nuestro enfoque de la supervivencia política veamos alguna manera de construir un mundo más pacífico y ordenado.

Muchas veces se dice que la guerra trasciende la política cotidiana, que está por encima de la refriega de los rencores partidistas. Pero el hecho es que la guerra es intrínsecamente política. Quien mejor lo expresó fue Carl von Clausewitz, soldado prusiano y destacado pensador militar del siglo XIX: «La guerra no es más que la continuación de la política por otros medios». Y, como hemos visto, la supervivencia política está en el centro mismo de toda política.

Georges Clemenceau, primer ministro francés durante las últimas etapas de la Primera Guerra Mundial, hizo una célebre declaración: «La guerra es algo demasiado importante para dejarla en manos de los generales». Tenía razón. En comparación con los parlamentarios, los generales hacen fatal la guerra. Aunque esto va totalmente en contra de lo que se podría intuir, los

militares que dirigen juntas y los líderes autocráticos de otras modalidades hacen la guerra mucho peor que sus homólogos civiles al frente de gobiernos democráticos. Por esta razón es tan importante poner de manifiesto los consejos opuestos que reciben diferentes líderes acerca de cómo y cuándo combatir. Resulta que los autócratas y los demócratas reciben y siguen consejos radicalmente distintos. A nuestro juicio, la mejor manera de entender la guerra, puesto que tiene que ver con la política interior, es situarla en el contexto de los intercambiables y los esenciales, y sacarla del de las grandes ideas sobre el interés nacional y los equilibrios de poder.

Hacer la guerra[1]

Hace dos mil quinientos años, Sun Tzu escribió el libro canónico acerca de cómo hacer la guerra. Aunque sus consejos han tenido influencia en los líderes a lo largo de los siglos, los principales asesores estadounidenses en política exterior han contradicho sus doctrinas sobre la guerra.

El secretario de Defensa de Ronald Reagan, Caspar Weinberger; el primer secretario de Estado de George W. Bush, Colin Powell, y, con pequeñas modificaciones, la segunda secretaria de Estado de Bill Clinton, Madeleine Albright, recomiendan una doctrina sobre cuándo y cómo debe combatir Estados Unidos. Y es radicalmente distinta de los consejos de Sun Tzu, puestos a prueba por el tiempo.

La razón de que Sun Tzu haya sido tan útil a tantos dirigentes a lo largo de veinticinco siglos es que sus consejos son los adecuados para reyes, cabecillas y autócratas de toda catadura. Hasta épocas recientes, y con muy pocas excepciones, los sistemas de coalición pequeña han sido la forma dominante de gobierno. Pero dichos sistemas constituyen una política equivocada para un líder que esté en deuda con muchos. La manera de hacer una guerra democrática hace hincapié en el bienestar público, exactamente como hay que hacer cuando se asesora a un dirigente que depende de una coalición grande. Los consejos de Sun Tzu se adecuan perfectamente a un líder con coalición pequeña. Para comprobarlo, echemos un vistazo a las ideas que expresan Sun Tzu y Caspar Weinberger.

Dice Sun Tzu a su rey, Ho Lu, de Wu:

Un general hábil no hace una segunda leva, ni sus carros de suministros se cargan más de dos veces. Una vez declarada la guerra, no perderá un tiempo precioso aguardando refuerzos, ni hará regresar por nuevos suministros a su ejército, sino que cruzará sin demora la frontera del enemigo. El valor del tiempo –es decir, teniendo una cierta ventaja sobre el adversario– ha contado más que la superioridad numérica o los cálculos más precisos del avituallamiento [...]. Ahora bien, para matar al enemigo, nuestros hombres deben ser incitados a la ira. Para que perciban las ventajas de derrotar al enemigo, deben también obtener sus recompensas. Así, cuando captures botín del enemigo, debes utilizarlo como recompensa para que todos tus hombres puedan sentir un vivo deseo de luchar, cada uno por su propia cuenta[2].

En contraste con el punto de vista de Sun Tzu, Caspar Weinberger sostenía que:

En primer lugar, Estados Unidos no debe asignar fuerzas a combatir en el extranjero, a menos que la ocasión se considere vital para nuestro interés nacional o el de nuestros aliados [...].

En segundo lugar, si decidimos que es preciso poner a las tropas de combate en una determinada situación, debemos hacerlo incondicionalmente y con la clara intención de ganar. Si no estamos dispuestos a asignar las fuerzas o recursos necesarios para alcanzar nuestros objetivos, no debemos asignarlos en absoluto [...].

En tercer lugar, si decidimos asignar fuerzas a combatir en el extranjero, debemos tener unos objetivos políticos y militares claramente definidos. Y debemos saber con exactitud cómo pueden lograr nuestras fuerzas esos objetivos claramente definidos. Y debemos tener y enviar las fuerzas precisas para hacer solamente eso [...].

En cuarto lugar, la relación entre nuestros objetivos y las fuerzas que hemos asignado –su tamaño, composición y disposición– tiene que ser continuamente reevaluada y ajustada si es necesario. Las condiciones y los objetivos siempre cambian en el transcurso de un conflicto. Cuando cambian, también tienen que cambiar nuestros requerimientos de combate [...].

En quinto lugar, antes de que Estados Unidos asigne fuerzas en el extranjero, tiene que haber alguna seguridad razonable

de que contaremos con el apoyo del pueblo americano y de sus representantes electos en el Congreso [...].

Finalmente, la asignación de fuerzas estadounidenses al combate debe ser el último recurso[3].

La ideas de Sun Tzu pueden resumirse a grandes rasgos como sigue: (1) una ventaja en cuanto a capacidades no es tan importante como una acción rápida en la guerra; (2) los recursos movilizados para el combate deben ser suficientes para una campaña corta que no requiera refuerzos o traer suministros extra de consideración; y (3) la entrega de bienes privados es esencial para motivar a los soldados a luchar. Sun Tzu dice que si el ejército reclutado al principio resulta insuficiente o si se requieren nuevos suministros más de una vez, los comandantes carecen de la suficiente habilidad para alcanzar la victoria. En ese caso, advierte que lo mejor es abandonar la lucha y no arriesgarse a dejar exhausto el tesoro del Estado.

La doctrina de Weinberger no insiste en una victoria rápida sino, por el contrario, en la disposición a gastar cuanto haga falta para obtenerla, un aspecto que se destaca aún más en la Doctrina Powell. Weinberger y Powell sostienen que Estados Unidos no debe implicarse en ninguna guerra en la que no esté dispuesto a asignar suficientes recursos para ganar. Los dos, y también Madeleine Albright, abogan por ser muy cautos en cuanto a correr el riesgo de entrar en guerra. Una vez se ha tomado la decisión de asumir ese riesgo, entonces, como reconoce Weinberger (y también Powell), Estados Unidos debe estar dispuesto a reclutar un gran ejército y a gastar más recursos del tesoro si los acontecimientos sobre el terreno lo requieren. Solo se debe hacer la guerra con la confianza en que habrá victoria y de que esa victoria sirve a los intereses del pueblo norteamericano.

Sun Tzu hace hincapié en la utilidad del botín para motivar a los combatientes («cuando captures botín del enemigo, debes utilizarlo como recompensa para que todos tus hombres puedan sentir un vivo deseo de luchar, cada uno por su propia cuenta»). Weinberger hace hincapié en el bien público, que es la protección de intereses nacionales vitales. Para Sun Tzu, el interés que tienen los soldados en los objetivos políticos que hay detrás de una contienda o su preocupación por el bien común no son de trascendencia para determinar su motivación a la

hora de hacer la guerra. Por esto pone de relieve que los soldados luchan «cada uno por su propia cuenta».

Sun Tzu presta atención a las recompensas privadas y Weinberger se centra en el bien público de la protección de los intereses nacionales (se entiendan estos como se entiendan); aquí se encuentra la gran divergencia entre los regímenes de coalición grande y de coalición pequeña. Nuestra visión de la política nos enseña que los líderes que dependen de muchos partidarios esenciales sólo luchan cuando creen casi segura la victoria. De no ser así, buscan medios para resolver pacíficamente sus diferencias internacionales. Los dirigentes que dependen solo de unos pocos partidarios esenciales, por el contrario, están dispuestos a combatir aun cuando las probabilidades de ganar no sean particularmente buenas. Los dirigentes democráticos se esfuerzan mucho por ganar si las cosas se ponen difíciles. Los autócratas hacen un buen esfuerzo inicial, y si resulta insuficiente, abandonan. Estas estrategias se ponen claramente de manifiesto si examinamos la guerra de los Seis Días, en 1967.

Esforzarse o no esforzarse

Como su nombre dice, la guerra de los Seis Días fue una contienda breve: empezó el 5 de junio de 1967 y terminó el 10 de junio. De un lado estaban Siria, Egipto (entonces la República Árabe Unida) y Jordania; del otro estaba Israel. Al final de la guerra, Israel había quitado el Sinaí a Egipto; Jerusalén, Hebrón y Cisjordania a Jordania; y los Altos del Golán a Siria. Las fuerzas aéreas de los combatientes árabes fueron destruidas y Egipto aceptó un alto el fuego incondicional. Los israelíes habían derrotado con facilidad a sus oponentes. Desde una perspectiva convencional del equilibrio de poder, el resultado debe considerarse extraordinariamente sorprendente. Desde el punto de vista de la supervivencia política, como veremos, debería haber sido totalmente previsible.

Para entender la guerra y cómo la explica nuestro enfoque, primero debemos comprender algunos hechos básicos acerca de los adversarios. Las fuerzas armadas combinadas de los combatientes árabes la víspera de la guerra ascendían a 360.000 efectivos, mientras que las israelíes eran de 75.000; es decir, el lado israelí representaba solamente el 17% del total de soldados[4]. Los

combatientes árabes representaban el 61% de los gastos militares nacionales de los dos bandos. Para empezar, la comparación de estas dos series de valores nos revela ya algo muy importante que refleja una diferencia fundamental entre los gobiernos de coalición grande y los de coalición pequeña. Aunque los aliados árabes tenían el 83% de los soldados, gastaron considerablemente menos por soldado que los israelíes.

Recordemos que los líderes con coalición grande tienen que tener contento a un amplio sector de la población. En la guerra, resulta que esto significa que los demócratas tienen que cuidar de la gente, y por supuesto los soldados son gente. Aunque el conflicto conlleve poner en peligro a los soldados, los demócratas hacen lo que pueden para mitigar ese peligro. En las autocracias, los soldados de infantería no son políticamente importantes. Los autócratas no gastan recursos en su protección.

La diferencia en el gasto por soldado es todavía mayor de lo que indican las cifras por sí solas. El ejército israelí, como los de las democracias en general, gasta mucho de su dinero en comprar equipamiento con blindaje pesado para proteger a los soldados. Un entrenamiento y un equipamiento mejores permiten a las democracias sacar provecho del efectivo de cada soldado a fin de poder alcanzar el mismo resultado militar, al tiempo que ponen en peligro a menos soldados[5]. Los carros de combate, vehículos de transporte de tropas y otros equipos del ejército egipcio tenían un blindaje ligero y barato. Se prefería gastar el dinero en recompensas privadas con las que asegurarse la lealtad de los generales y coroneles.

Gamal Abdel Nasser, a la sazón presidente de Egipto, no fue elegido por el pueblo; lo mantenía en el cargo una pequeña camarilla de generales cuyo propio bienestar dependía de la supervivencia del régimen. Por esta razón, no estaba en deuda con las viudas y las madres que clamaban por la evitable muerte de sus seres queridos. Los primeros ministros israelíes fueron elegidos por esas madres y viudas, y esto se reflejó en la superioridad del equipo, el blindaje y el entrenamiento que se daba a los soldados israelíes. «Dad lo mejor a nuestras tropas» es un estribillo democrático. Por eso hubo tanto escándalo porque los soldados norteamericanos tuvieran un blindaje insuficiente en Irak y Afganistán, y por eso Estados Unidos se apresuró a enmendar esa deficiencia, aun cuando en algunos casos el blin-

daje extra hizo que algunos vehículos resultaran tan pesados que eran casi inmanejables.

Un razonamiento detallado nos muestra que hacer un esfuerzo extra para ganar la guerra tenía muchísimo sentido para los israelíes y ninguno para sus oponentes. Detengámonos por un momento en ver por qué los demócratas, como el primer ministro israelí Levi Eshkol, ponen un gran empeño en ganar las guerras, y los autócratas, como el presidente egipcio Nasser, no lo hacen. Es más, veremos que para un autócrata con coalición pequeña como Nasser podría incluso tener más sentido perder la guerra pero seguir sobornando a sus compinches que ganar la guerra, si para ganarla había que pedir a los compinches que sacrificaran sus personales recompensas privadas.

En un régimen de coalición pequeña, el ejército cumple dos funciones cruciales. Mantiene al titular a salvo de rivales internos y trata de proteger a su gobierno de amenazas externas. En un gobierno con coalición grande, el ejército, más o menos, solo tiene que preocuparse por la segunda de estas funciones. Por supuesto, es posible que de vez en cuando se lo llame a sofocar algunos disturbios masivos en el país, pero su trabajo es proteger al sistema de gobierno y no al grupo particular que dirige el gobierno. La descripción de su tarea no incluye eliminar a legítimos rivales políticos internos. Los autócratas, ni que decir tiene, no reconocen a ningún rival como legítimo. Y para hacer su trabajo en una autocracia, como defendía Sun Tzu elocuentemente, los soldados tienen que recibir sus recompensas. Si no lo hacen, es posible que vuelvan sus fusiles contra los dirigentes que les han dado el empleo para mantener a raya a los rivales. Teniendo esto en cuenta, podemos empezar a desentrañar la aparente sorpresa de que un ejército mayor, respaldado por un producto interior bruto mayor –5.300 millones de dólares obtenidos de 30 millones de personas en el Egipto de 1967, comparado con 4.000 millones generados por solo 2,6 millones de israelíes–, perdiera ante un Estado insignificante.

Imaginemos que el gobierno israelí gastó hasta el 10% de sus ingresos en recompensas privadas, una estimación probablemente elevada. Imaginemos que el gobierno egipcio gastó el 30% de sus ingresos en recompensas privadas, es decir, más que los israelíes, como corresponde a la comparación de los regímenes de coalición grande y los de coalición pequeña que hemos visto en los capítulos precedentes. Entonces, ¿qué valor tendría

que tener la victoria para la coalición de Israel y para la coalición de Egipto que justificara esforzarse tanto que ello supusiera gastar dinero extra en la economía de guerra?

Previendo el alto riesgo de guerra, los israelíes, habitualmente quisquillosos, formaron en mayo de 1967 un gobierno de unidad como reflejo del compromiso nacional de ganar la contienda que se avecinaba. Sabemos que el gobierno destinó 381 millones de dólares al ejército en 1967. Esto quiere decir, dadas nuestras premisas, que de ese montón de dinero hubo quizá 38 millones disponibles para recompensas privadas destinadas a la coalición ganadora del gobierno. Desde luego, la cantidad disponible en toda la economía sería aún mayor (tanto en Egipto como en Israel), pero nos centramos solo en el dinero asignado al ejército en 1967, *minimizando* por tanto nuestro argumento. Al tratarse de un gobierno de unidad, es probable que la coalición ganadora israelí fuera muy grande, pero preferimos pecar de prudentes y suponer que el gobierno necesitaba solamente al 25% de la población para mantenerse. Esto sitúa el tamaño de la coalición ganadora en unas 650.000 personas. Teniendo presentes estas cifras, vemos que el potencial valor de las recompensas privadas extraídas del presupuesto militar para los partidarios del gobierno en Israel habría sido de menos de 60 dólares por cabeza (381 millones en gastos militares x 10% para recompensas privadas/650.000 miembros de la coalición = 58,62 dólares por miembro de la coalición).

Cada miembro de la coalición israelí podría elegir: o aceptar la recompensa privada o contribuir con ese dinero al esfuerzo de guerra. Contribuir al esfuerzo de guerra habría aumentado sin duda las probabilidades de victoria, un bien público atractivo para compensar el pequeño beneficio privado que cada individuo de la coalición sacrificaría. ¡Seguramente, cada uno de los 650.000 israelíes relevantes habría dado a la victoria militar un valor superior a esos míseros 58,62 dólares!

Comparemos este cálculo con el de los egipcios que formaban parte de la coalición ganadora de Nasser. Hace unos años, en un estudio piloto, hicimos un sondeo entre expertos por países acerca del tamaño de la coalición ganadora de varios gobiernos desde 1955 hasta 2008. Los expertos que entrevistamos en relación con Egipto para 1967 situaban su coalición ganadora entre los 8 y los 65 miembros. En cualquier punto de esa horquilla, es evidente que se trata de una coalición muy pequeña.

Sospechamos que los expertos pudieron haber subestimado su tamaño, de modo que pecaremos una vez más de prudentes y supondremos que la formaran nada menos que 1.000 oficiales clave y funcionarios civiles esenciales. Aun con nuestra estimación prudente, cada miembro de la coalición pudo obtener 150.000 dólares en recompensas privadas (500 millones en gastos militares x 30% para recompensas privadas/1.000 miembros de la coalición = 150.000 dólares por miembro de la coalición) si los fondos extraídos del presupuesto militar, y disponibles para ese uso, les hubieran sido entregados a ellos en lugar de ser aplicados a hacer un esfuerzo concertado y acrecentado para ganar la guerra. Mientras que a los miembros de la coalición israelí únicamente se les pedía que sacrificaran unos 60 dólares para ayudar a que su país ganase la guerra, los miembros de la coalición egipcia habrían tenido que renunciar personalmente a 150.000 dólares de ingresos para ayudar a ganar a su país. Debería ser obvio que probablemente Nasser habría perdido el leal apoyo de gran número de sus partidarios clave si hubiera tomado sus 150.000 dólares por cabeza y los hubiera gastado en la guerra en vez de en ellos. Lo cierto es que habría incrementado sus probabilidades de ser derrocado en un golpe militar al hacer, a costa de sus compinches, un esfuerzo supremo para ganar la guerra. Sus seguidores habrían tenido que dar a la victoria un valor por el que mereciera la pena su renuncia personal a 150.000 dólares. La victoria está muy bien, pero puede que para mucha gente no esté tan bien. A Levi Eshkol no se le planteó ese problema. Las probabilidades de que sus seguidores valoraran la victoria en más de 58,62 dólares eran mucho mayores.

Desde luego, Israel no solo combatió con Egipto. Se enfrentó con Siria y Jordania al mismo tiempo. Aquí, una vez más, la lógica de su victoria es la misma. Como dijo Ryszard Kapuściński, Israel, sencillamente, se esforzó más:

> ¿Por qué perdieron los árabes la guerra de 1967? Se han dicho muchas cosas sobre ese tema. Se oía decir que Israel ganó porque los judíos son valientes y los árabes son cobardes. Los judíos son inteligentes y los árabes son primitivos. Los judíos tienen mejores armas y los árabes peores. ¡Todo es falso! Los árabes también son inteligentes y valientes y tienen buenas armas. La diferencia está en otra parte: en el planteamiento de la guerra, en las diversas teorías de la guerra. En Israel todo el

mundo toma parte en la guerra, pero en los países árabes solo lo hace el ejército. Cuando estalla la guerra, todo el mundo en Israel va al frente y la vida civil se extingue. Mientras que en Siria, mucha gente no se enteró de la guerra de 1967 hasta que hubo terminado. Y sin embargo Siria perdió su zona estratégica más importante, los Altos del Golán, en esa guerra. Siria estaba perdiendo los Altos del Golán y al mismo tiempo, ese mismo día, a esa misma hora, en Damasco –a 20 kilómetros de los Altos del Golán–, los cafés estaban llenos de gente, y había más gente dando vueltas por allí preocupándose por encontrar mesa. Siria perdió menos de 100 soldados en la guerra de 1967. Un año antes habían muerto 200 personas en Damasco durante un golpe de Estado palaciego. Mueren el doble de personas a causa de una pelea política que por una guerra en la que el país pierde su territorio más importante y el enemigo se acerca a la distancia de un tiro de la capital[6].

Las cifras de Kapuściński son erróneas, ya que en la guerra resultaron muertos unos 2.500 sirios, pero su argumentación no lo es. Los autócratas no despilfarran valiosos recursos en el campo de batalla. Y las unidades de élite bien equipadas sirven más para aplastar la oposición interna que para combatir un determinado enemigo externo. El presidente sirio Hafez al-Assad hizo precisamente eso. En febrero de 1982 desplegó unos 12.000 soldados para poner sitio a la ciudad de Hama en respuesta al levantamiento de un grupo religioso conservador, los Hermanos Musulmanes. Al cabo de tres semanas de bombardeo, la ciudad quedó destruida y hubo una matanza de decenas de miles de civiles.

Cuando les hace falta, las democracias se esfuerzan mucho. Sin embargo, muchas veces no les hace falta. Incluso tienen fama de meterse con Estados más débiles y adoptar una actitud bravucona con ellos, y negociar siempre que se enfrentan con un adversario de consideración. Así, Estados Unidos siempre está dispuesto a combatir con adversarios pequeños como Granada, Panamá y la República Dominicana, y muchas democracias extendieron su influencia por el mundo colonizando a los débiles. Pero cuando se trató de la Unión Soviética, Estados Unidos y sus aliados democráticos de la OTAN negociaron, ya fuese la disputa sobre Cuba o sobre asuntos en Europa o cualquier otro lugar del mundo. Lo que es más, la Guerra Fría siguió siendo fría

precisamente porque Estados Unidos, un régimen de coalición grande, ni siquiera con un esfuerzo enorme podía confiar en la victoria. Cuando el esfuerzo extra hace probable la victoria, como en la intensificación llevada a cabo en Irak, los demócratas se esfuerzan mucho.

Por desgracia, a veces las negociaciones fracasan, como sucedió cuando Gran Bretaña y Francia intentaron apaciguar a Adolf Hitler antes de la Segunda Guerra Mundial. Consintieron en que Alemania ocupara Austria y la parte de población germanohablante de Checoslovaquia. Incluso cuando invadió Polonia habría en Gran Bretaña quienes vacilaban en declarar la guerra. Sin embargo, ninguna concesión fue suficiente para satisfacer el apetito de *Lebensraum* [espacio vital] que tenía Hitler. Esto dejó en manos de Gran Bretaña y Francia una contienda en la cual Gran Bretaña hizo un esfuerzo inmenso. Por el contrario, Alemania no cambió su economía para ponerla plenamente en pie de guerra hasta las postreras etapas de la guerra, cuando Hitler y sus acólitos vieron claramente que la supervivencia de su gobierno –y su supervivencia personal– estaba en peligro.

En otros casos, la lucha resulta ser más ardua de lo que se había creído en un principio. La implicación de Estados Unidos en Vietnam, Irak y Afganistán entraría en esos casos. Cuando se ven ante esas difíciles contiendas, las democracias incrementan su esfuerzo. En Vietnam, Estados Unidos revisó constantemente los recursos que se necesitaban para ganar antes de negociar un acuerdo con Vietnam del Norte, con el único resultado de ver fracasar aquel acuerdo un año después de la retirada norteamericana. En Irak y en Afganistán, Estados Unidos ha precisado aumentar sus tropas para hacer avanzar sus objetivos. Es decir, Estados Unidos sigue el consejo de Weinberger y no el de Sun Tzu, consagrado por el tiempo. Los líderes autocráticos son reacios a gastar recursos en el esfuerzo de guerra, aun cuando la victoria así lo exija. Saben que su suerte depende más de la lealtad de su coalición que del éxito en el campo de batalla. Generalmente no hacen ese esfuerzo extra.

La Primera Guerra Mundial nos ofrece una excelente ocasión para analizar estos principios. Sus orígenes son complejos y muy discutidos, de modo que nos limitaremos a describir la cadena de acontecimientos. La guerra empezó como una disputa entre Austria y Serbia tras el asesinato del heredero del trono austriaco, el archiduque Francisco Fernando, por nacionalistas serbios,

en junio de 1914. Cuando Austria amenazó con la guerra, Rusia, aliada de Serbia, se vio implicada. Esto activó la alianza de Alemania con Austria. Dado que la guerra con Rusia significaba asimismo la guerra con su aliada Francia, los alemanes lanzaron una rápida invasión de Francia con la esperanza de infligirle una rápida derrota, como habían hecho en 1871. La invasión alemana de Francia pasó por Bélgica y, como los británicos se habían comprometido a proteger la neutralidad de Bélgica, este hecho puso a Gran Bretaña de parte de los aliados.

¡Una maraña complicada! Aunque tuvieron participación muchas naciones, la guerra fue básicamente un enfrentamiento entre las potencias centrales, Austria y Alemania, y las potencias aliadas, Francia, Rusia y Gran Bretaña. Tras un comienzo dinámico –estaba extendida la notoria creencia de que la guerra terminaría para Navidad–, el conflicto se estancó y se convirtió en guerra de trincheras, sobre todo en el frente occidental. Rusia abandonó la contienda en los últimos meses de 1917, después de la Revolución bolchevique. Hacerlo le costó una enorme extensión de su territorio occidental, pero el genio político de Lenin sabía que era mejor conservar los recursos para pagar a los partidarios que seguir combatiendo. A finales de 1917, Estados Unidos entró en la guerra con el bando aliado[7]. La victoria aliada se selló con un armisticio firmado a las 11 de la mañana del día 11 del mes 11 de 1918.

La Figura 9.1 representa gráficamente los gastos militares de los principales combatientes[8]. En proporción con la renta per cápita, Rusia gastó menos que los demás. Era un país a la vez enorme y pobre. De estas naciones, solamente Gran Bretaña y Francia eran democráticas. Después del inicio de la guerra en 1914, todos los combatientes elevaron abruptamente sus gastos militares. Sin embargo, después de 1915 las naciones autocráticas no incrementaron grandemente su esfuerzo y sus gastos se mantuvieron estables mientras la guerra se prolongaba. El gasto alemán sí vuelve a aumentar en 1917, cuando ya está claro que la derrota significará la sustitución del gobierno alemán. A diferencia de los exiguos esfuerzos de autocracias como Austria y Rusia, las democracias continuaron incrementando el gasto hasta que se obtuvo la victoria.

El consejo de Sun Tzu a su rey predice la conducta de los autócratas en la Primera Guerra Mundial: no realizaron un esfuerzo extraordinario para ganar. El esfuerzo de las potencias

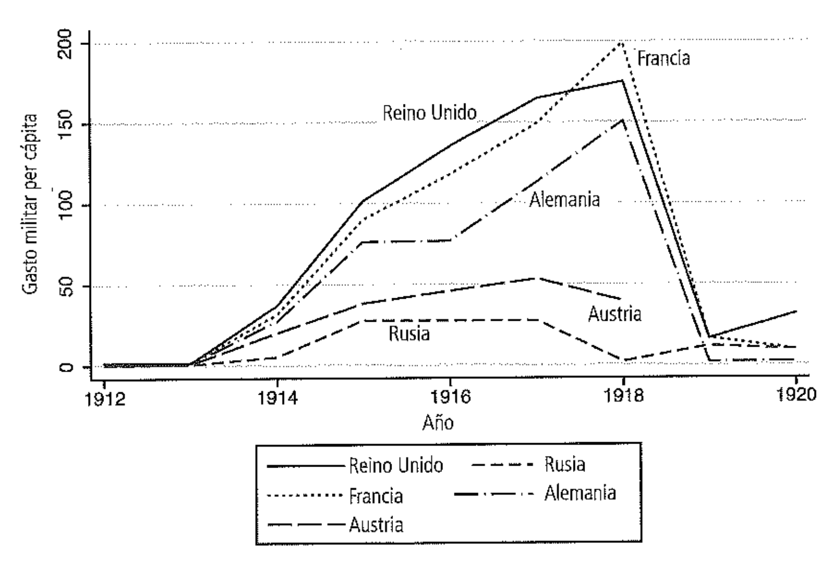


Figura 9.1. Gastos militares en la Primera Guerra Mundial

democráticas en esa misma guerra prefigura igualmente lo que Caspar Weinberger y tantos otros asesores norteamericanos han dicho a sus presidentes: si no lo consigues al principio, vuelve a intentarlo.

Cuando se trata de hacer la guerra, las instituciones son por lo menos tan importantes como el equilibrio de poder. La disposición de las democracias a esforzarse más contribuye en gran medida a explicar por qué a menudo democracias aparentemente más débiles prevalecen sobre autocracias aparentemente más fuertes. Estados Unidos fue en tiempos una nación débil y, sin embargo, en la guerra con México (1846-1848) derrotó al ejército mexicano, mucho mayor, mejor entrenado y muy favorecido. La minúscula República de Venecia sobrevivió más de mil años antes de ser finalmente derrotada por Napoleón en 1797. A pesar de su pequeño tamaño y de sus limitados recursos, luchó con adversarios superiores durante toda la Edad Media. Desempeñó un papel crucial en la Cuarta Cruzada, que condujo al saqueo de Constantinopla, en el cual Venecia se quedó con la parte del león de la riqueza del Imperio bizantino. El gobierno, más reducido pero más democrático, de la Prusia de Bismarck venció a la monarquía austriaca –mayor y más favorecida– en la guerra de las Siete Semanas en 1866. Después, Prusia pasó a derrotar a

la Francia monárquica de Luis Napoleón en la guerra franco-prusiana de 1870-1871. Y, como hemos visto, el diminuto Israel ha derrotado repetidamente a sus vecinos, mucho más grandes. La historia está llena de democráticos David que vencen a autocráticos Goliat.

La lucha por la supervivencia

En un plano, autócratas y demócratas luchan exactamente por lo mismo: por mantenerse en el poder. En otro plano, sus motivaciones los llevan a luchar por cosas distintas. Es más frecuente que los demócratas luchen cuando fracasan todos los demás medios de obtener concesiones políticas de enemigos externos. Por el contrario, hay más probabilidades de que los autócratas luchen de manera informal, a la búsqueda de tierra, esclavos y tesoros.

Esto tiene importantes repercusiones. Como indicaba Sun Tzu, es probable que los autócratas se apoderen de lo que puedan y regresen a casa. Por otra parte, los demócratas combaten allí donde tienen intereses políticos, ya sea cerca de casa, ya, como bien puede ocurrir, en tierras remotas. Además, una vez han ganado, es probable que los demócratas permanezcan allí para hacer respetar el acuerdo político. Con frecuencia, esto puede significar destituir a los rivales vencidos e imponer unos regímenes títere que hagan la política que se les mande[9].

Volviendo a nuestro análisis de la ayuda exterior, podemos ver que para los demócratas la guerra no es más que otra manera de lograr los fines para los cuales también se podía utilizar la ayuda. La ayuda exterior compra concesiones políticas; la guerra las impone. De una manera o de otra, esto significa asimismo que los demócratas, por deseosos que estén de proporcionar las políticas que quiere la gente en casa, preferirían imponer a un dictador dócil (sin duda con una falsa parafernalia democrática, como unas elecciones que aseguren el resultado deseado por el demócrata) antes que arriesgarse confiando en las medidas políticas tomadas por un demócrata que debe responder ante los electores de su país.

La idea de que demócratas y autócratas combaten por su propia supervivencia política puede parecer extremadamente cínica en el mejor de los casos y francamente insultante en el peor. No

obstante, creemos que las pruebas demuestran que es así como funciona en realidad el mundo de la política, grande y pequeño. Un vistazo a la Primera Guerra del Golfo confirmará todas nuestras sospechas.

En 1990, las relaciones entre Irak y Kuwait llevaban mucho tiempo siendo quisquillosas. Irak afirmaba que Kuwait, con su moderna y eficiente industria de exportación de petróleo, estaba sacando crudo del subsuelo iraquí. Numerosas veces había exigido una compensación y amenazado con invadir. Tras malinterpretar las confusas señales del presidente norteamericano George W. Bush (en anteriores ocasiones Estados Unidos había desplegado una flota naval en la región, en respuesta a las amenazas iraquíes, pero también había hecho saber al Gobierno de Irak que lo que hiciera en Kuwait no era de interés para Estados Unidos), las fuerzas de Sadam Husein invadieron y ocuparon Kuwait en agosto de 1990. Su objetivo era explotar la riqueza petrolera en su propio beneficio y en el de sus amiguetes: muy típico de un autócrata en guerra. Sin embargo, a pesar de esas señales inicialmente confusas, Estados Unidos no miró para otro lado: el presidente Bush organizó una coalición internacional y en enero de 1991 lanzó la operación Tormenta del Desierto para desplazar a las fuerzas iraquíes.

Los objetivos y la dirección de la Primera Guerra del Golfo fueron muy diferentes en los dos bandos. Al contrario que Husein, el presidente Bush no intentó apoderarse de la riqueza petrolera para enriquecer a sus compinches. Antes bien, la finalidad era fomentar la estabilidad en Oriente Medio y restablecer un suministro fiable e ininterrumpido de petróleo. Los que protestaban contra la guerra coreaban: «No más sangre por petróleo». Sería ingenuo sostener que la política energética no fue un factor determinante fundamental, si no el más fundamental de todos, en la política estadounidense en Oriente Medio, pero no fue un intercambio de vidas de soldados por riqueza petrolera. El objetivo era proteger el suministro de petróleo, que es la energía que hace funcionar la maquinaria de la economía mundial. La estabilidad económica, no el beneficio privado, fue la finalidad de la coalición. Desde luego, murieron soldados de Estados Unidos y de otros miembros de la alianza, aunque en número muy reducido. De los 956.600 soldados de la alianza destinados en Irak, el número total de muertes fue 358, casi la mitad de las cuales no se produjeron en combate sino que fueron consecuen-

cia de accidentes. Por el contrario, Irak sufrió decenas de miles de bajas. Fueron estas muertes de la coalición las que forzaron a Sadam Husein a hacer concesiones, no el botín.

La dirección de la Primera Guerra del Golfo se ajusta asimismo a las pautas previstas por una perspectiva basada en la supervivencia política. Estados Unidos trató primeramente de negociar para que las fuerzas iraquíes se retiraran. Cuando dichas negociaciones fracasaron, Estados Unidos reunió una coalición de una fuerza aplastante, formada por soldados muy bien entrenados y magníficamente equipados. Sadam Husein tenía tropas de élite, como la Guardia Republicana, que tal vez igualaba el entrenamiento y la capacidad de las fuerzas aliadas. Pero su Guardia Republicana de élite no se enfrentó con las fuerzas aliadas. Sadam las hizo retirarse a lugar seguro a fin de que lo protegieran a él en vez de proteger Irak. En lugar de ellas, los más castigados por el ataque de la coalición fueron reclutas bisoños y unidades deficientemente equipadas. Como muestran las cifras de bajas, muchas de esas unidades sufrieron terriblemente.

Ante la posibilidad de que las fuerzas aliadas invadiesen Bagdad para destituirlo, el 28 de febrero Sadam Husein accedió a las condiciones de la rendición. Estados Unidos mantuvo tropas en el Golfo para garantizar que Sadam cumpliera las condiciones acordadas. Con todo, las zonas de exclusión aérea, el aislamiento diplomático y las sanciones económicas no impidieron a Sadam incumplir repetidamente el acuerdo que había aceptado. También sobrevivió internamente. Tras su derrota militar, varios grupos, entre ellos chiíes en el sur y kurdos en el norte, se rebelaron. Por desdicha para ellos, Sadam había conservado a sus mejores soldados y suficientes recursos para seguir comprando su lealtad. La represión de estos levantamientos acabó con la vida de decenas de miles de personas y causó el desplazamiento de centenares de miles más. Sadam se mantendría en el poder hasta ser depuesto por Estados Unidos en la Segunda Guerra del Golfo, en 2003.

Sadam no fue el único que puso la supervivencia y el enriquecimiento por encima de combatir bien. A los dictadores les gusta ganar las guerras si así pueden lograr el control de las riquezas extra, pero conservar su puesto tiene prioridad sobre la búsqueda de esas riquezas. Mengistu Haile Mariam, que subió al poder en 1974 tras derrocar al emperador etíope Haile Selassie, se adhirió al comunismo y fue espléndidamente recompensado por la

Unión Soviética. En un periodo de catorce años, la URSS entregó a su régimen unos 9.000 millones de dólares, en buena parte como ayuda militar con la que combatir a las fuerzas eritreas rebeldes que aspiraban a la independencia. Aun con todo ese dinero, la guerra contra los eritreos no le fue bien. Según parece, a Mengistu el dinero soviético le interesaba más como medio para enriquecerse y asegurarse la supervivencia política que para dirigir satisfactoriamente la guerra. Desde luego, el bienestar de sus soldados le preocupaba poco, como veremos más adelante. Michela Wrong, por ejemplo, cuenta que los soviéticos acabaron averiguando que la devoción de Mengistu por la lucha no era tal como la pintaba: «Estaba siempre diciéndonos que si le ayudábamos podría obtener esa victoria militar –recuerda Adamishin con resentimiento–. Recuerdo que me dijo con lágrimas en los ojos: "Puede que tengamos que vender hasta la camisa, pero os devolveremos el dinero. Los etíopes somos un pueblo orgulloso, pagamos nuestras deudas". Mirándolo ahora, casi me parece que lo odio. Porque yo creía que lo que le importaba era lo que pudiera ser mejor para el país. Pero en realidad lo único que le importaba era su propia supervivencia»[10].

Desafortunadamente para Mengistu Haile Mariam, el hundimiento de la Unión Soviética supuso que se le acabara el chollo. En 1989 se marcharon los soviéticos. Mengistu necesitaba una nueva fuente de dinero. En un esfuerzo por salvar su situación, decidió intentar sacar un rescate a Estados Unidos e Israel ofreciéndose a canjear judíos etíopes (falashas) por dinero y ayuda militar. La presencia de falashas en el norte de África se remonta a miles de años; se cuentan entre los que huyeron del cautiverio de Babilonia el año 586 a. C. Para reasentar a estas personas, supuestamente Estados Unidos pagó 20 millones e Israel accedió a pagar otros 58 (aunque al final solo pagó 35). Con el dinero transferido, se estableció en Israel a los falashas rescatados[11]. A Mengistu, este dinero no le bastó para comprar la lealtad de sus partidarios. Estaba muy lejos de las cantidades anuales entregadas por los soviéticos. Cuando su ejército se desmoronó ante las fuerzas eritreas, mucho más débiles, Mengistu huyó a Zimbabwe, donde vive rodeado de lujos junto con unos 50 excompañeros y miembros de su familia.

Quién sobrevive a la guerra

Los demócratas son mucho más sensibles a los resultados de la guerra que los autócratas[12]. Es más, ni siquiera la victoria en la guerra garantiza la supervivencia política de un demócrata. Por ejemplo, a los ocho meses de la derrota de Sadam Husein y con el índice de aprobación de más del 80% que la acompañó, el presidente George Herbert Walker Bush perdió en las urnas ante Bill Clinton en 1992. Del mismo modo, los votantes británicos echaron a Winston Churchill del cargo a pesar de su inspirado liderazgo durante la Segunda Guerra Mundial. Con todo, aunque no es ninguna garantía de supervivencia política, está claro que la victoria militar ayuda. La primera ministra británica Margaret Thatcher dio un vuelco a su carrera con la derrota de Argentina en la guerra de las Malvinas en 1982. Sus reformas económicas y sus enfrentamientos con los sindicatos habían llevado a la recesión y a un alto desempleo. Antes de la guerra era muy impopular. A finales de 1981, su índice de aprobación se situaba en el 25%. Después de la guerra subió hasta superar el 50% y al cabo de un año obtenía una decisiva victoria electoral que hubiera resultado casi imposible dieciocho meses antes.

El éxito militar ayuda a los demócratas a conservar el poder, mientras que la derrota hace casi segura su destitución. El no lograr la victoria en Vietnam supuso el fin de la carrera del presidente norteamericano Johnson. El ministro francés Joseph Laniel sufrió una suerte similar. Su gobierno se hundió tras la derrota de Francia por fuerzas vietnamitas en la batalla de Dien Bien Phu, en 1954. El primer ministro británico Anthony Eden se vio obligado a dimitir después de su desastrosa invasión en 1956 de la zona del Canal de Suez, nacionalizada por el presidente egipcio.

Los autócratas son mucho menos sensibles a la derrota. Pese a la sufrida en la Primera Guerra del Golfo y al resultado, costoso y no decisivo, de la guerra Irán-Irak (1980-1988), Sadam Husein duró más que cuatro presidentes norteamericanos (Carter, Reagan, Bush y Clinton). Solo la derrota en la Segunda Guerra del Golfo le costó el puesto, y esa guerra se hizo primordialmente para destituirlo. A menos que sean derrotados por una democracia que aspira a lograr concesiones políticas, los autócratas pueden generalmente sobrevivir a la derrota militar siempre que conserven sus recursos. Los autócratas sobreviven aun cuando

las pérdidas incluyan una enorme cifra de bajas. Por el contrario, aun triunfando, los demócratas se exponen a ser depuestos si los soldados muertos en el proceso son numerosos. Es seguramente por esto por lo que los demócratas hacen mucho más que los autócratas para proteger a los soldados.

Hermann Göring, el número 2 de Hitler en el régimen nazi, sabía que, aunque es el pueblo el que combate, son los líderes los que ganan las guerras:

> Por supuesto, la gente corriente no quiere la guerra [...]. Pero, al fin y al cabo, son los dirigentes del país los que deciden la política, y es siempre un asunto sencillo arrastrar a la gente, ya se trate de una democracia, de una dictadura fascista, de un Parlamento o de una dictadura comunista [...]. Lo único que hay que hacer es decirles que les están atacando y denunciar a los pacifistas por falta de patriotismo y por poner al país en peligro. Funciona igual en todos los países[13].

Göring tenía razón. Líderes de todos los pelajes pueden desplegar tropas y, en las democracias, la gente es propensa a unirse en torno a la bandera. Pero los demócratas no ponen imprudentemente en peligro a los soldados. Y cuando lo hacen, hacen mucho más para protegerlos. El valor de la vida de un soldado difiere drásticamente entre los sistemas de coalición pequeña y los de coalición grande. Para ilustrar esta triste verdad compararemos dos conflictos que tuvieron lugar en el Cuerno de África con pocos años de diferencia.

El ejército norteamericano actúa con arreglo al principio de no dejar atrás a ningún soldado. Para una puesta en escena exacta y sangrienta de este principio recomendamos la película de Ridley Scott *Black Hawk derribado*, de 2001, que narra la batalla de Mogadiscio, librada los días 3 y 4 de octubre de 1993. Las tropas estadounidenses entraron en Somalia formando parte de una misión humanitaria auspiciada por las Naciones Unidas. En 1993, Somalia era un Estado fallido. Entre 1969 y 1991 estuvo gobernada por Siad Barre, alguien que entendió que la política debía estar siempre subordinada a la supervivencia. Como dijo sin rodeos el propio Barre: «Yo no creo en el islam, ni en el socialismo, ni en el tribalismo, ni en el nacionalismo somalí, ni en el panafricanismo. La ideología a la cual me adhiero es la ideología de la supervivencia política»[14]. Y centrarse en ella

le permitió sobrevivir de manera satisfactoria en el puesto durante veintidós años, antes de ser apresado y destituido en la infinidad de guerras civiles que asolan el Cuerno de África. Tras su destitución, el Estado somalí se vino abajo, quedando el control dividido entre señores de la guerra tribales cuyas milicias aterrorizaban a la gente. Mohamed Farrah Aidid, que dirigía el clan Habar Gidir, dominaba una de las facciones más poderosas. Aidid se oponía terminantemente a la presencia norteamericana en Somalia porque creía que Estados Unidos respaldaba a sus adversarios. Después de varios frustrados intentos de capturar o matar a Aidid, Estados Unidos recibió información de que varios de sus compañeros de más alto rango se iban a reunir en una casa. El plan norteamericano era transportar tropas de élite en helicóptero a la casa, capturar a los miembros superiores del Habar Gidir y escapar por medio de un convoy militar.

Por desgracia, la misión se estropeó. Dos helicópteros Black Hawk fueron derribados y otros dos sufrieron daños. Miles de somalíes se lanzaron a las calles y levantaron barricadas para que el convoy quedase atrapado. Tanto las tripulaciones de los helicópteros como muchos de los componentes del convoy quedaron atrapados toda la noche bajo el fuego de armas de bajo calibre, y no pudieron ser rescatados hasta el día siguiente. Aunque la operación fue un desastre, Estados Unidos mantuvo su férreo compromiso con sus soldados. Como es de esperar cuando las vidas de los soldados son altamente valoradas, Estados Unidos envió fuerzas para rescatar a las tripulaciones de los helicópteros derribados. Habrá quien lo dé por sentado, pero no es así como se comportan los autócratas: el conflicto etíope-eritreo en el Cuerno de África nos ofrece un ejemplo oportuno.

La batalla de Afabet (17-20 de marzo de 1988) fue un importante punto de inflexión en la lucha de Eritrea por independizarse de Etiopía, que duraba ya décadas. Como hemos visto, Etiopía contaba con un enorme ejército, compuesto por unos 500.000 hombres y generosamente equipado gracias a la ayuda militar soviética. Por el contrario, el equipamiento de los eritreos era casi en su totalidad el que habían capturado a los etíopes.

Apartándose de su habitual táctica de guerrillas, las fuerzas rebeldes eritreas (el Frente de Liberación del Pueblo Eritreo o EPLF) decidieron desafiar al ejército etíope en una batalla frontal. Los etíopes resistieron firmemente durante 16 horas. En múltiples ocasiones se ordenó al comandante del EPLF, Mesfin,

que se retirara, pero insistió en su ataque. Los comandantes etíopes decidieron retirarse a la plaza fuerte de Afabet y formaron un convoy de 70 vehículos. Desafortunadamente para ellos, la retirada tenía que atravesar el paso de Ad Shirum, que forma un cuello de botella natural. Cuando un carro de combate del EPLF de avanzadilla alcanzó un camión que iba al frente de la columna, las fuerzas etíopes quedaron atascadas.

Al mando etíope le preocupaba que sus armas pesadas pudieran caer en manos enemigas. Por suerte para los etíopes, tenían una fuerza aérea considerable. Sin embargo, en vez de tratar de liberar a sus compatriotas y camaradas de armas atrapados, emprendieron un bombardeo aéreo de dos horas de duración que lo destruyó todo. El lema etíope era: no dejes atrás ningún carro de combate operativo. Como dijo un general etíope: «Cuando pierdes un área es mejor que destruyas tu equipamiento: es un principio de la guerra. Si no puedes separar a tus hombres de su equipamiento, bombardéalos juntos»[15].

Es probable que sean pocos los lectores que hayan oído hablar de esta batalla, en la cual puede que las bajas etíopes se elevaran a 18.000 hombres. Por el contrario, mucho norteamericanos tienen noticia del desastroso fracaso político en el que, por no perder 13 vidas, el ejército de Estados Unidos mató quizá hasta 1.000 combatientes somalíes.

La paz entre las democracias

Las democracias casi nunca (algunos dirían quizá que nunca) se hacen la guerra unas a otras. Esto no equivale a decir que sean amantes de la paz. No son reacias a combatir con otros Estados. Pero el razonamiento que hay detrás de esa tácita paz entre democracias nos proporciona algunas claves para averiguar cómo podría haber más paz en el mundo y por qué es tan difícil alcanzar ese objetivo.

Los líderes democráticos tienen que poner en práctica políticas satisfactorias, pues de lo contrario los echarán de su puesto. Por esta razón, solo hacen la guerra cuando tienen expectativas de ganar. Por supuesto, pueden equivocarse, en cuyo caso, como hemos sostenido, redoblan la apuesta para volver la contienda a su favor. Esto fue precisamente lo que ocurrió en la guerra de Vietnam, a la que Estados Unidos asignó inútilmente un inmen-

so contingente militar y enormes cantidades de dinero. Solo tras largos y costosos años de tentativas consiguió Estados Unidos acordar una paz negociada que en última instancia entregó todo Vietnam al régimen norvietnamita.

Si estamos en lo cierto, raras veces veríamos a dos regímenes de coalición grande combatiendo entre ellos. De acuerdo con nuestro razonamiento, los demócratas solo lucharán cuando crean estar casi seguros de vencer. Pero ¿cómo pueden tener esa seguridad los dos adversarios? A los autócratas, como hemos visto, no les hace falta creer que tienen grandes posibilidades de ganar. Están dispuestos a aceptar mayores riesgos, y es porque tienen buenas razones para pensar que las consecuencias personales de la derrota no serán tan malas para ellos como las consecuencias personales de no sobornar a sus pocos partidarios esenciales. Ahora bien, ateniéndonos rigurosamente a la lógica de la supervivencia política, debemos reconocer que solo porque sea poco probable que dos demócratas se hagan la guerra no podemos decir que uno de ellos no vaya a utilizar la fuerza contra el otro. Claro que dos sistemas de coalición grande pueden estar dispuestos a entrar en conflicto el uno con el otro y que uno incluso podría utilizar la fuerza contra el otro. ¿Cuál es el proceso?

Mientras un líder de coalición grande crea que es poco probable que su conflicto se intensifique hasta terminar en guerra, puede subir peldaños en la escalada, presionando a su enemigo a dar marcha atrás o retrocediendo él mismo, y negociando, si deduce que el otro bando está dispuesto a combatir y que sus propias perspectivas de victoria son demasiado pequeñas para justificar una contienda. Ahora bien, imaginemos que ambos litigantes son democracias y dependen de una coalición grande. La lógica de la política de gran coalición nos dice que un Estado de coalición grande solo atacará a otro Estado de coalición grande si el objetivo elegido es lo suficientemente débil como para que se pueda suponer que preferirá negociar en vez de contraatacar. Como el objetivo democrático hará también un gran esfuerzo si opta por contraatacar, la democracia iniciadora tendrá que tener –o ser capaz de tener– una gran ventaja militar, o bien tener la certidumbre de que los recursos de su rival no le bastan para creer que pueda estar casi seguro de la victoria. Así pues, la democracia atacante tiene que estar segura de que la democracia que constituye su objetivo está *insegura* de

la victoria; esto es de una primordial importancia en un conflicto militar cara a cara entre dos democracias[16]. Aquí tenemos una explicación de la historia de los ataques estadounidenses contra rivales democráticos muy débiles, como el de Lyndon Johnson en 1965 contra el régimen, democráticamente elegido, de Juan Bosch en la República Dominicana, al que derrocó; la invasión francesa de la Alemania de Weimar en 1923, y muchos más ejemplos.

Las democracias no se hacen la guerra unas a otras, es cierto. Por el contrario, las grandes democracias escogen pequeños oponentes, sean democráticos o no, con la expectativa de que no contraataquen. Esto, incluso, podría considerarse una buena y sencilla explicación de la historia de las democracias dedicadas a la expansión imperial y colonial contra adversarios débiles con pocas esperanzas de defenderse.

Esta propensión democrática a elegir enemigos débiles no es nada nuevo. Si examinamos todas las guerras de los dos últimos siglos, averiguamos que aproximadamente el 93% de las contiendas iniciadas por Estados democráticos son ganadas por ellos. En contraste, solo un 60% más o menos de las guerras empezadas por regímenes no democráticos son ganadas por ellos[17].

La defensa de la paz y la construcción nacional

En su discurso del estado de la Unión de 1994, el presidente norteamericano Bill Clinton declaró que «las democracias no se atacan entre ellas» y, por lo tanto, «la mejor estrategia para garantizar nuestra seguridad y para construir una paz duradera es apoyar el avance de la democracia por doquier». Es un tema habitual en los presidentes de Estados Unidos. Por desdicha, las acciones no han estado a la altura de la retórica. Más desdichadamente aún, el problema no está en un fracaso a nivel presidencial sino en «nosotros el pueblo».

En las democracias, los dirigentes que no ejecutan las políticas que sus electores desean son depuestos. Los demócratas pueden decir si quieren que les importa mucho que los derechos de los pueblos extranjeros decidan su futuro, y a lo mejor es verdad que les importa, pero si quieren conservar el empleo suministrarán las políticas que desee *su propio pueblo*. Antes hemos examinado cómo usan los demócratas la ayuda exterior para

comprar políticas. Si esto fracasa, o llega a ser demasiado caro, siempre queda el recurso a la fuerza. La victoria militar permite a los vencedores imponer sus políticas.

Debemos descartar toda pretensión de que tales políticas sean paternales y se impongan teniendo en cuenta lo que más conviene a los extranjeros a largo plazo. No es así. Se ponen en marcha en beneficio de los partidarios del demócrata, y en ocasiones esas políticas pueden resultar muy desagradables. Por ejemplo, las guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860) se llaman así porque los británicos querían financiar sus compras de exportaciones chinas vendiendo el opio cultivado en la India. China era reacia a convertirse en una nación de adictos. Los británicos se valieron de la fuerza para abrir China al mercado de las drogas. Hong Kong empezó siendo una base desde la cual los británicos pudieron imponer esta apertura comercial. Es revelador que, aunque los acuerdos que pusieron fin a las guerras ostentan la denominación oficial de Tratados de Nankín y Tientsin, los chinos se refieran a ellos a menudo como los Tratados Desiguales.

Uno de los problemas que presenta la búsqueda de una solución política es que, tras la marcha del ejército del demócrata, la nación vencida puede incumplir su compromiso. Imponer el acuerdo puede salir muy caro, como sucedió después de la guerra del Golfo. Una solución habitual, y la que finalmente se utilizó contra Sadam Husein, es sustituir al líder. Los demócratas destituyen a los dirigentes extranjeros que les resultan molestos y los reemplazan por títeres. Los líderes que se elevan a lo más alto después de una invasión son escogidos la mayoría de las veces por el vencedor.

Es frecuente que un líder difícil, en quien los demócratas no confían en que cumpla un acuerdo, se vea sustituido. Las medidas políticas de Patrice Lumumba, presidente del Congo democráticamente elegido, no eran del agrado de los gobiernos belga y norteamericano, y en un periquete Lumumba estaba muerto y había sido sustituido por unos sucesores espantosos que, casualmente, estaban dispuestos a acatar las órdenes de Estados Unidos y de Bélgica. Francia ha mostrado no ser diferente al entrar en su excolonia del Chad para asegurarse de que tomara el mando un gobierno progalo y no prolibio o proárabe.

Los líderes democráticos hacen gala de un deseo de democratización. Sin embargo, la realidad es que raras veces les conviene. Cuando el tamaño de la coalición de una nación extran-

jera aumenta, su líder se ve cada vez más obligado a ejecutar las políticas que quiere su pueblo y no las que desea el pueblo del títere. Si un dirigente democrático quiere que un líder extranjero se ajuste a las políticas prescritas por aquel, tiene que aislar a su títere de las presiones internas. Esto significa reducir el tamaño de la coalición en los Estados vencidos. De este modo será más barato y fácil sostener a los títeres y comprar la política. La política exterior estadounidense está repleta de ejemplos en los que Estados Unidos debilita, de forma abierta o encubierta, el desarrollo de la democracia porque esta ha promovido unas políticas contrarias a los intereses norteamericanos. Este fue el sino de la reina Liliuokalani de Hawai en 1893, de Salvador Allende en Chile en 1973, de Mohammad Mosaddeq en Irán en 1953 y de Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954.

La democracia en el extranjero es una cosa en la que está muy bien creer en abstracto. En la práctica es probable que no sea lo que nosotros, el pueblo, deseamos. Volvamos a Egipto e Israel y la argumentación a favor de la democratización. Las democracias occidentales se quejaban, si bien no con demasiada convicción, de las malas prácticas electorales en el Egipto de Mubarak. Desaparecido Mubarak, ahora les preocupa que la verdadera democracia en Egipto pueda ser contraria a los intereses de los amigos de Israel. Comprar la paz con Israel en la época de Mubarak era costoso, pero los avances hacia la democracia en Egipto harán que la paz permanente sea más costosa, al menos hasta que Egipto se convierta –si lo hace– en una democracia madura y con todas las de la ley, cuyos líderes solo harán la guerra si están casi seguros de la victoria. Podemos tener la esperanza de que, a la larga, un Egipto democratizado y un Israel democrático puedan desarrollar una confianza, una tolerancia y un entendimiento mutuos. No obstante, también existe la posibilidad de que Israel no sobreviva tanto tiempo.

Aunque es cierto que las democracias generalmente no se hacen la guerra entre ellas, hemos observado también que tienen conflictos desiguales, y que estos conflictos suelen acabar con la capitulación del lado más débil. Si un Egipto democrático se movilizara y se armara, el diminuto Israel tendría pocas esperanzas de resistir a menos que Estados Unidos o la OTAN estuvieran dispuestos a hacer un gran esfuerzo por defenderlo. Todo el que piense que un ataque contra Israel por parte de un Egipto democrático es un escenario demasiado descabellado debería

preguntar a las tribus de los indios americanos de las llanuras por sus tratados con los Estados Unidos en expansión en el siglo XIX. La democratización parece buena solo en principio.

Desde luego, es posible que muchos piensen que lo que pasa es que somos excesivamente cínicos. Los defensores de la democratización son muy aficionados a señalar los éxitos. Sin embargo, da la casualidad de que todos estos ejemplos –Alemania, Japón, Corea del Sur y Taiwán– conciernen a países donde los valores de la población coinciden ampliamente con los valores americanos en cuanto a oponer resistencia durante décadas a grandes vecinos comunistas.

El gran problema de la democratización de otros países sigue estando en nosotros, el pueblo. En la mayoría de los casos, según parece, preferimos que las naciones extranjeras hagan lo que queremos nosotros, no lo que quieren ellas. Empero, si nuestros intereses coinciden es más probable que la democratización salga adelante. Esto es particularmente cierto si hay una potencia rival que desea influir en la política. Los éxitos de la posguerra encajan bien en esta categoría. En líneas generales, los pueblos de Alemania occidental y Japón preferían lo que quería Estados Unidos a la visión expuesta por la Unión Soviética. Crear Estados poderosos que desearan oponer resistencia al comunismo y se esforzaran mucho era beneficioso para Estados Unidos. Aunque, como potencias de ocupación, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia colocaron a Alemania en el camino de la democracia, lo hicieron únicamente porque era ventajoso para ellas. Esta confluencia de intereses es infrecuente, y también lo es la democratización impuesta desde fuera.

Sun Tzu ejerció una influencia duradera en el estudio de la guerra precisamente porque sus recomendaciones son las adecuadas para los líderes que, como los monarcas y los autócratas, gobiernan sobre la base de una coalición pequeña. La Doctrina Weinberger –al igual que la Doctrina Powell, que la reemplazó más tarde– ejerce influencia sobre la política de seguridad norteamericana precisamente porque recomienda las acciones más apropiadas para los líderes que están en deuda con una coalición grande.

Hemos visto que los sistemas de coalición grande son extremadamente selectivos en sus decisiones acerca de hacer la gue-

rra, y los sistemas de coalición pequeña no lo son. Las democracias solo combaten cuando la negociación resulta infructuosa y la ventaja del ejército del demócrata es aplastante. O cuando, sin combatir, las posibilidades que tiene el demócrata de sobrevivir políticamente son escasas o nulas. Además, cuando la guerra se hace necesaria, los regímenes de coalición grande realizan un esfuerzo extra para ganar si la contienda se pone difícil. Los dirigentes con coaliciones pequeñas no actúan de este modo si hacerlo supone gastar cuantiosos recursos del tesoro que sería mejor dedicar a recompensas privadas para mantener la lealtad de los compinches. Y, finalmente, cuando una guerra ha terminado, los dirigentes con coaliciones grandes se esfuerzan más para imponer la paz y las ventajas políticas que buscan por medio de la ocupación o de la imposición de un régimen títere. Los líderes con coaliciones pequeñas, en su mayoría, echan mano de los bienes privados por los que han luchado y se van a casa, u ocupan el territorio que han conquistado para gozar durante largo tiempo de los frutos económicos de su victoria.

Clausewitz tenía razón. La guerra, al parecer, no es en efecto más que la política nacional de siempre. A pesar de toda la palabrería filosófica sobre la «guerra justa», y de tanto hacer estrategias sobre equilibrios de poder e intereses nacionales, al final la guerra, como todo en política, tiene que ver con la conservación del poder y con el control del máximo posible de recursos. Es precisamente esta naturaleza previsible y normal de la guerra lo que hace que sea, como todas las patologías de la política que hemos examinado, susceptible de ser entendida y remediada.

10
¿Qué hacer?

Una persona tiene siempre dos razones para hacer algo: una buena razón y la verdadera razón.

J. P. Morgan

A finales de 1901, Vladímir Ilich Lenin escribió un ensayo revolucionario titulado *¿Qué hacer?* La pregunta iba encaminada a justificar la creación del partido comunista como la vanguardia del pueblo. A nosotros nos interesa más su pregunta literal que la razón que tuvo para plantearla, y de igual modo suscita nuestra curiosidad la no deliberada respuesta que dio tres años después (la verdad es que en un contexto diferente, pero de todos modos oportuna) en el título de otro ensayo, *Un paso adelante, dos pasos atrás.* Con harta frecuencia, el mundo real de la política y los negocios reacciona a los problemas dando un paso adelante y dos pasos atrás, lo que se traduce en no hacer ningún progreso en el problema del que se trata. La reincidencia es, y tiene que ser, la manera que tienen los líderes de hacer frente a los problemas. Son las reglas existentes las que les han permitido hasta la fecha apoderarse de los recursos y controlarlos. Lanzarse de cabeza a nuevas maneras de hacer política no podría sino incrementar el riesgo que corre un dirigente de ser depuesto.

Después de los nueve capítulos en los que hemos expuesto nuestra cínica –pero nos tememos que exacta– descripción de la política, es hora ya de abordar por fin con más seriedad la interrogante de Lenin: ¿qué hacer? Confiamos en que, instruidos por las lecciones del liderazgo, podremos ofrecer una respuesta mucho mejor y más democrática que la que él dio.

Decir que mejorar el mundo es una tarea ardua es quedarse corto. Si no fuera así, ya se habría logrado. La miseria en que muchos viven ya habría quedado superada. El enriquecimiento de los CEO mientras que sus accionistas pierden hasta la camisa sería cosa del pasado. Sin embargo, el problema inherente al cambio es que mejorar la vida de un grupo supone por lo general empeorar la situación de una persona por lo menos, y que probablemente esta otra persona será un dirigente, si es que el cambio ha de solucionar de verdad los problemas de la gente. Si el individuo perjudicado por el cambio es el gobernante o el CEO –la misma persona que tiene que poner en marcha los cambios en primer lugar–, podemos tener la certeza de que el cambio nunca se producirá.

Hemos dicho desde el principio que nos íbamos a centrar en lo que *es* y no en lo que *debería* ser. Ahora tenemos que hablar un poco de lo que debería ser. Para hacerlo necesitamos establecer unas reglas básicas. La primera es que nunca debemos dejar que la búsqueda de la perfección bloquee el camino que conduce a la obtención de pequeñas mejoras. Los sueños utópicos de un mundo perfecto no son más que eso: utópicos. Buscar un mundo perfecto para todos es una pérdida de tiempo y una excusa para no acometer el duro trabajo de hacer que el mundo sea mejor para muchos.

Es imposible hacer que el mundo sea estupendo para todos. No todas las personas desean lo mismo. Pensemos en lo que es bueno para los intercambiables, los influyentes y los esenciales, las tres dimensiones de la vida política: casi nunca se puede decir que lo que es bueno para los líderes y sus partidarios esenciales es bueno para todos los demás. Si todos tuvieran los mismos deseos no habría miseria en el mundo. Así pues, aunque estemos tratando de cambiar el mundo para mejor, estamos ligados a los dictados de la realidad política. ¡Una solución no es una solución a menos que se pueda poner realmente en práctica! Lo que se pueda hacer tiene que satisfacer las necesidades de todo aquel a quien se exija ejecutar el cambio. Hacerse ilusiones no arregla nada, y una solución perfecta no es nuestra meta ni debe ser la meta de ninguna persona bienintencionada. Incluso pequeñas mejoras en el modo de gobernar pueden tener como resultado importantes mejoras en el bienestar de millones de personas o de accionistas.

Las reglas con las que solucionar cosas

Ya entremos a considerar el bienestar de los accionistas de sociedades anónimas, la calidad de vida de los ciudadanos en una democracia, o las condiciones en las que viven miles de millones de personas en países oprimidos y empobrecidos del tercer mundo, en la mejora del mundo hay ciertos principios comunes. Es preciso poner al descubierto estos rasgos comunes antes de abordar las peculiaridades de la resolución de problemas determinados en sitios concretos.

Si algo hemos aprendido en las páginas precedentes es a sospechar de las motivaciones de las personas. Los llamamientos a los principios ideológicos y a los derechos suelen ser una tapadera. J. P. Morgan estaba en lo cierto. Siempre se encuentra algún principio para defender cualquier postura, en especial los intereses propios. En una nación extranjera, nuestro gobierno apoya la protesta y defiende el deseo de las personas de decidir su propio futuro. Este es un estribillo popular entre los líderes de Estados Unidos cuando se trata de lugares como la Venezuela de Chávez o la Corea del Norte de Kim Jong Il. En otros sitios exigimos estabilidad. Este es el principio que se invoca cuando el pueblo intenta derrocar a un gobierno que es amigo y aliado nuestro, como el de Bahrein o el de Arabia Saudí. Pero la libertad y la estabilidad son posturas basadas en principios (la buena razón) que se hacen valer selectivamente, dependiendo de lo que nos parezca el que ocupa el poder (la verdadera razón). Al idear soluciones para los males del mundo, el primer y esencial paso es entender lo que desean los protagonistas y cómo afectarán a su bienestar las diferentes medidas políticas y los cambios. Un reformador que se tome al pie de la letra lo que dice la gente verá rápidamente sus reformas en un callejón sin salida.

Todos tienen intereses en el cambio, pero no es frecuente que los intercambiables, los influyentes, los esenciales y los líderes coincidan en cuanto a qué cambios quieren. A los dirigentes, dadas sus preferencias, siempre les encantaría que su conjunto de intercambiables fuera muy grande y los grupos de influyentes y esenciales muy pequeños. Por eso hay en el mundo de los negocios tantas corporaciones enormes con millones de accionistas, unos pocos grandes propietarios influyentes y, en el consejo de administración, un puñado de esenciales que consienten en pagar generosamente a los CEO con independencia

de cómo vaya la empresa. Por eso una parte tan grande de la humanidad, durante una gran parte de la historia humana, ha sido gobernada por pequeños déspotas que roban a los pobres para enriquecer a los ricos.

Quienes componen las masas –ya sean miembros del selectorado, ya sean las personas totalmente privadas del derecho al voto– están de acuerdo en que su grupo, los intercambiables, debería ser grande, pero quieren que todos los demás grupos lo sean también. La mayor oportunidad que tienen de gozar de una vida mejor depende de que la coalición y el grupo influyente aumenten de tamaño, tanto que tengan una posibilidad realista de convertirse en miembros de una u otro y de beneficiarse de la profusión de bienes públicos que ese modo de gobernar proporciona, incluso si siguen estando excluidos de la coalición. Como hemos visto, es precisamente esta esperanza de mejorar la suerte de la gente lo que los revolucionarios utilizan como lema para lograr que se eche a la calle. Pero hasta en un sistema de coalición grande es poco probable que estas masas consigan todo el tiempo lo que desean. Su esperanza reside en conseguir durante más tiempo lo que desean.

El grupo cuyos deseos son más interesantes desde el punto de vista de una mejora perdurable es el círculo de esenciales. La mayoría de las veces son sus miembros los que pueden hacer que las cosas ocurran. Y es que no les gusta la idea de poder ser víctimas de una purga para reducir el tamaño de la coalición. Pero, al mismo tiempo, acabar en una coalición pequeña puede proporcionarles una riqueza fabulosa. Recordemos la toma del poder de Sadam Husein, grabada en vídeo: al principio, en el público estaba todo el mundo aterrorizado. Al final, quienes aún permanecían en el auditorio estaban contentísimos. Sabían que habían sobrevivido para cosechar sus recompensas un tiempo más. Qué es lo que desean los componentes de los círculos íntimos cuando se trata de un cambio institucional es una cuestión compleja, pero para entender qué reformas podemos prever que apoyarán y a cuáles se opondrán tenemos que entender sus deseos.

A los miembros de la coalición les gustan los selectorados pequeños. Su bienestar crece si hay relativamente pocos sustitutos para ellos. El titular no puede valerse de la amenaza implícita de reemplazarlos por un partidario más barato como una manera de quedarse con más beneficios en vez de pagar a sus esenciales

lo que les debe. Esto crea tensión entre un líder y su coalición. Al líder le gustaría establecer un sistema electoral al estilo leninista, corrupto y amañado, que le garantice disponer de una cómoda reserva de partidarios para las sustituciones. La coalición prefiere organizaciones institucionales monárquicas, teocráticas o a modo de junta militar, que limitan a aquellos que pueden ser incluidos en la coalición a un selecto grupo de aristócratas, clérigos o miembros de la élite militar.

Los líderes y sus esenciales tienen en común una preferencia por depender de una coalición pequeña, por lo menos mientras la coalición sea muy pequeña. Sin embargo, cuando la coalición continúa expandiéndose acaba abriéndose una brecha entre lo que un rey desea y lo que su corte necesita. Cuando esa brecha se ensancha lo suficiente, obtenemos una explicación del surgimiento de una democracia madura tan estable que, casi con toda seguridad, seguirá siendo democrática y no recaerá en un dominio autocrático. El viraje en los deseos de cambio institucional que siente la coalición es consecuencia de unas transacciones entre las disminuciones de bienes privados al expandirse la coalición, por una parte, y el aumento en bienes públicos y productividad social que acompaña a dicha ampliación, por otra.

Dada la complejidad de la transacción entre recompensas privadas decrecientes y el aumento en bienes públicos y recompensas sociales crecientes, es útil fijarse en una sencilla ilustración gráfica que, aunque basada en números concretos, refuerza las relaciones que hemos venido poniendo de relieve en el presente libro. Imaginemos un país con 100 habitantes y cuyo gobierno, en un principio, tiene a 2 personas en la coalición ganadora. Con tan pocos esenciales y tantos intercambiables, los impuestos serán elevados, la gente no querrá trabajar mucho, la productividad será baja y por lo tanto los ingresos totales del país serán pequeños. Supongamos que los ingresos de este país son de 100.000 dólares y que la mitad va a la coalición y la otra mitad se deja a la gente para alimentarse, vestirse, alojarse y pagar todas las demás cosas que pueda comprar. Dejando al margen la parte del líder, suponemos que los 2 miembros de la coalición se dividen los 50.000 dólares de rentas gubernamentales y ganan 25.000 cada uno, más sus propios ingresos libres de impuestos. Supondremos que no ganan ni más ni menos que cualquier otra persona sea cual sea el trabajo que hagan fuera de la coalición.

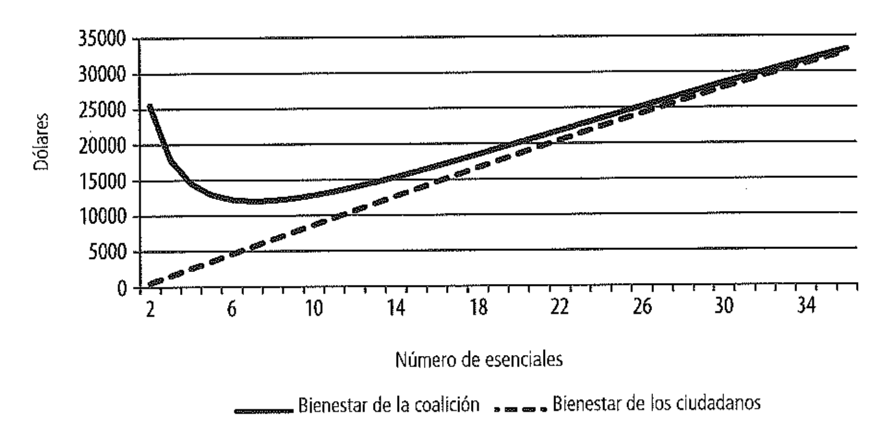


Figura 10.1. El bienestar de los esenciales y de los ciudadanos de a pie

Ahora ilustraremos las consecuencias de ampliar la coalición. La Figura 10.1 muestra las recompensas destinadas a los que están dentro de la coalición (es decir, beneficios privados y públicos) comparadas con las recompensas públicas recibidas por todos conforme entra más gente en la coalición. Supongamos que, por cada miembro adicional de la coalición ganadora, los impuestos aumentan en un 0,5% (así, con 3 miembros el tipo de gravamen baja del 50% al 49,5%), y la renta nacional mejora en un 1% por cada miembro extra de la coalición. Supongamos también que el gasto en bienes públicos se incrementa en un 2% por cada miembro que se suma a la coalición. Conforme el tamaño de esta aumenta, los tipos de gravamen bajan, la productividad aumenta y la proporción de la renta nacional gastada en bienes públicos se incrementa a costa de las recompensas privadas. Este es exactamente el modelo general de cambio que hemos explicado en los capítulos anteriores.

Lo que vemos en la Figura 10.1 es que al principio, cuando la coalición crece, el bienestar de sus miembros esenciales disminuye. La situación de estos partidarios empeora porque su parte de bienes privados queda muy diluida al entrar nuevos seguidores. Sin embargo, cuando se hace todavía más grande, esta dilución se hace menos marcada. Como aproximación, cada uno de los dos miembros originarios de la coalición tiene que renunciar a un tercio de sus lucrativas recompensas privadas para compensar la inclusión de un tercer miembro en la coalición. Les compensan en parte por esta pérdida la mayor disponibilidad

de bienes públicos y una sociedad más productiva, pero aceptan enormes pérdidas personales a cambio de sus ganancias sociales. La transacción funciona de manera distinta en una coalición inicialmente más grande. De nuevo como aproximación, consideremos los costes y beneficios para una coalición de 6 miembros. Para incluir a un séptimo, cada uno de los 6 existentes renuncia más o menos a la séptima parte de sus beneficios privados a cambio de las ganancias sociales. Cuando disminuye la pérdida en recompensas privadas causada por la expansión, los miembros de la coalición, lejos de seguir oponiéndose a ampliarla, apoyan la entrada de nuevos miembros. A partir de ese momento, que tiene lugar en una coalición de unos 7 miembros en nuestro ejemplo, los esenciales prefieren seguir expandiendo la coalición. Esto los enfrenta con su líder, que continúa adherido a la primera regla de la permanencia en el poder: procura que la coalición siga siendo pequeña.

La Figura 10.1 ilustra numerosos rasgos de la lógica de los cambios institucionales, desde la purga de Sadam Husein hasta la estabilidad de las democracias maduras. En escenarios de coalición muy pequeña, los líderes pueden obtener el apoyo de algunos miembros existentes para purgar a otros miembros. En la Figura 10.1, este es exactamente el incentivo cuando la coalición tiene un tamaño inicial de entre 1 y 6. Por supuesto, ningún miembro de la coalición desea una purga a menos que vaya a sobrevivir a ella. Fue por esta misma razón por lo que la purga grabada en vídeo por orden de Sadam Husein infundió en un principio tanto temor a los militantes del partido Baaz y por lo que los que se libraron de ella estaban tan contentos de que se les conservara. Su supervivencia en el grupo de esenciales después de la purga significaba que obtendrían recompensas privadas aún más cuantiosas.

Si el tamaño de la coalición es ya originariamente bastante grande, por encima de 6 en el ejemplo ilustrativo de la Figura 10.1, resulta cada vez más difícil organizar una purga o un golpe. A los líderes, ya sean titulares, ya potenciales golpistas, les cuesta cada vez más conseguir partidarios que estén de acuerdo en reducir su coalición. Aunque, por ejemplo, es posible que un líder con la coalición inicial de 10 miembros encuentre seguidores que puedan mejorar su situación tras una purga, la coalición tendría que reducirse a 3 miembros para que los que permanecieran en ella estuvieran en mejor situación después

de la purga. Y para beneficiarse del trabajo sucio que implica dicha reducción, los miembros de la coalición que ayudaran a perpetrar la purga tendrían que estar absolutamente seguros de que sus nombres no figuraran también en la lista de los que van a ser eliminados.

Cuando la coalición se hace todavía más grande, a un líder llega a resultarle casi imposible inducir a los miembros a perpetrar una purga o a un rival a organizar un golpe. La Figura 10.1 muestra esta estabilidad de las democracias maduras. En el momento en que el tamaño de la coalición ganadora aumentara hasta por lo menos 27 en nuestro ejemplo, el líder no podría mejorar la situación de sus partidarios ni aunque pudiera convencerlos de reducir la coalición a solo 2 miembros.

El hecho fundamental de la vida política es que las personas hacen lo que es más conveniente para ellas. Por consiguiente, excepto bajo coacción extrema, los líderes no extienden la coalición, las masas exigen democratización y los partidarios esenciales varían en sus deseos. Se puede mejorar la situación de este último grupo efectuando reducciones en el número de los miembros de la coalición –es decir, mediante golpes y purgas–, siempre que sea a ellos a los que se conserve. La democratización también puede mejorar sus condiciones. Es, por tanto, este grupo el que ofrece la mayor probabilidad de un cambio constructivo además de destructivo. En ellos reside la posibilidad de dar tanto «un paso adelante» como «dos pasos atrás». La perspectiva de verse fuera de la coalición anima a sus miembros a dar ese único paso adelante y no arriesgarse a convertirse en una víctima de los dos pasos atrás. Los momentos y las circunstancias que elevan el riesgo de renovación de la coalición llevan a los informados de la política a apreciar la democracia.

Los miembros de una coalición pequeña viven lujosamente pero en un temor constante: si la coalición se hace más pequeña, como desean sus líderes, pueden quedarse fuera de ella; si se hace más grande, sus privilegios especiales disminuyen. Pero tener unos privilegios reducidos es mucho mejor que quedar totalmente excluido. Así, hay dos momentos en los que la coalición es extremadamente receptiva a la urgencia de mejorar la vida de la mayoría, se trate del pueblo o de los accionistas: cuando un dirigente acaba de subir al poder y cuando es tan viejo o está tan decrépito que ya no va a durar mucho. En estas circunstancias, los miembros de la coalición no pueden contar

con que se les conserve. Al comienzo y al final de la hegemonía de un titular es cuando el peligro de ser purgado es mayor, y es en esos momentos cuando los miembros de la coalición deben ser más receptivos a la reforma. Una reforma eficaz significa expandir la coalición, y esto a su vez significa que todos, incluyendo a los influyentes de hoy, tengan una buena oportunidad de que el líder de mañana los necesite.

No hay solo un momento oportuno para buscar una posibilidad de reforma. Se dan también las circunstancias positivas cuando unas reformas que pueden mejorar el bienestar de la gente son bien acogidas. Las coaliciones cuyos líderes se enfrentan a graves tensiones económicas comprenden que sus días de lujo y esplendor están contados. Esta es una de las razones de que las compañías a veces cometan fraude: los CEO, la alta dirección y los miembros de los consejos de administración creen que serán destituidos a causa del fracaso de la empresa y por lo tanto ocultan lo mal que está yendo el negocio, mientras tratan de arreglarlo y salvarse. Las pequeñas mentiras piadosas funcionan bien el primer año, pero, si las cosas no dan un vuelco, tienen que mentir un poco más cada año hasta que sus informes son pura ficción y legalmente fraudulentos.

Como hemos aprendido, cuando la economía de un país está en dificultades, el gran problema desde el punto de vista de un gobernante es que no tiene bastante dinero para comprar lealtades permanentes. Cuando los privilegios de los que disfrutan los esenciales se reducen, es probable que estos empiecen a sintonizar con la posibilidad de cambio. Saben que el líder querrá purgar gente para usar de forma más eficaz el poco dinero que hay. Ellos, que no quieren ser purgados, se avendrán a ampliar su grupo, renunciando a sus privilegios a cambio de su seguridad y bienestar futuros. Los miembros de la coalición no son los únicos que están dispuestos a plantearse un cambio en las reglas cuando las circunstancias lo justifican. Si la crisis económica es lo suficientemente grave (y los donantes de ayuda exterior no acuden), hasta los líderes deben sopesar si podrían estar en mejor situación liberalizando. La democratización pone en peligro su futuro a largo plazo, pero si hoy no pagan a sus partidarios, el que mañana puedan ganar las elecciones no es una consideración de relieve.

No es frecuente que un tonto de capirote llegue a dirigir un país o una empresa. Casi cualquier líder que se precie es capaz

de ver los peligros a los que se enfrenta cuando las circunstancias económicas lo dejan desprovisto de fondos para comprar lealtades. En tales circunstancias, hasta los líderes pueden creer que una reforma es su mejor oportunidad de supervivencia política. Podrían buscar una solución incluso antes de que lo haga su coalición. Examinemos la experiencia de Chiang Kai-shek, que desde luego no tenía un pelo de tonto. Es muy posible que nos preguntemos por qué dio mucho más impulso a unas políticas económicas de éxito en Taiwán que en el continente chino. En este, a pesar de la extendida pobreza, al haber mucha gente también había mucho con lo que enriquecerse él mismo y enriquecer a su coalición. Pero cuando Chiang Kai-shek y sus seguidores se retiraron a Taiwán, se apoderaron de una isla con una población relativamente escasa y apenas recursos. Solo el éxito económico podía proporcionarle una manera de recompensar a su coalición. En el proceso de alcanzar ese éxito amplió gradualmente la coalición, tal vez en respuesta a la presión de sus compinches esenciales o tal vez bajo la presión de Estados Unidos, hasta que un buen día cobró conciencia de la democracia.

Cuando el momento o la circunstancia son propicios para el cambio, los miembros de la coalición tienen que reconocer que si no exigen una extensión de los bienes públicos y del bienestar público, otros lo harán. Siempre que haya suficientes probabilidades de éxito y los beneficios que se esperan del éxito superen los costes que supone apostar por una rebelión, una coalición y un liderazgo intransigente se verán acosados por un levantamiento. En esta circunstancia, como se ha visto en Túnez, Egipto, Yemen y otros países de Oriente Medio y el norte de África, y como hemos visto en la lucha por delegación que se desencadenó en HP por la decisión de Carly Fiorina de ir a la fusión con Compaq, la gente está dispuesta a aceptar grandes riesgos con tal de mejorar su suerte. Lo hacen para exigir exactamente el mismo cambio que prefieren con diferencia los miembros listos de la coalición cuando el cambio deviene necesario y en caso de que así sea.

Una coalición prudente, por lo tanto, trabaja en unión con las masas para promover la extensión de la coalición. La gente coopera porque significará más bienes públicos para ella y la coalición coopera porque significará reducir el riesgo de acabar de patitas en la calle. Los jefes militares de Egipto, miembros esenciales del gobierno de Mubarak, entendieron muy bien esta

opción en los primeros meses de 2011. Se aseguraron un lugar permanente como actores importantes en el futuro de Egipto cooperando con el movimiento de masas y apoyando una coalición ampliada, en vez de encogerse y arriesgarse a perderlo todo.

¿Qué lecciones se pueden sacar de aquí para el cambio? En primer lugar, los miembros de la coalición deben guardarse de ser vulnerables a las purgas. Deben recordar que su vulnerabilidad aumenta cuando hay un jefe nuevo, un jefe moribundo o un jefe en bancarrota. En esas ocasiones, el grupo esencial debe empezar a demandar su propia expansión con objeto de crear los incentivos necesarios para desarrollar políticas de inspiración pública, democracia y beneficios para todos. Las purgas pueden, no obstante, salir bien si es posible organizarlas subrepticiamente, así que los miembros prudentes de la coalición que no estén demasiado cerca de la sede del poder harán bien en insistir en la libertad de prensa, de expresión y de reunión a fin de protegerse de un levantamiento imprevisto. Y si tienen la mala fortuna de ser reemplazados, al menos se habrán protegido para tener un aterrizaje suave. Los de fuera darán muestras de prudencia si siguen el ejemplo de las mismas lecciones: el momento de una intervención externa para facilitar el cambio democrático o una responsabilidad corporativa mejorada tiene lugar cuando un líder acaba de llegar al poder o se aproxima al fin de su vida.

Ahora que sabemos lo que quiere la gente, y conocemos las condiciones en las que se opondrá a la reforma y las circunstancias en las que los miembros de la coalición apoyarán la reforma, podemos pasar a exponer ideas concretas sobre cómo arreglar, al menos parcialmente, el mundo de la empresa y el del gobierno.

Las lecciones de Green Bay

Los Green Bay Packers, un equipo de fútbol que tiene su sede en el frío clima de Wisconsin, son notables por la lealtad que les demuestran sus hinchas. De hecho, ganen o pierdan, los hinchas de los Packers están satisfechos casi siempre. Desde 1960 se han agotado las entradas para casi todos los partidos que han jugado en casa. La asistencia alcanza un promedio del 98,9% a pesar del tiempo, a veces muy malo. La lista de espera que tienen los Packers para conseguir un abono es una de las más largas de los equipos de fútbol profesional[1]. Pese a ser un equipo que tiene

un mercado pequeño (Green Bay es una ciudad de solo unos 100.000 habitantes), atrae una base de seguidores más numerosa y leal que equipos de ciudades mucho mayores. Su éxito con los aficionados, si no su éxito en el terreno de juego, es producto de su estructura institucional.

Los Packers son la única franquicia sin ánimo de lucro y propiedad de la comunidad que hay en las grandes federaciones deportivas profesionales norteamericanas. Sus 112.120 accionistas son en su mayoría aficionados de la ciudad. Las normas de la propiedad impiden que una pequeña camarilla se haga con el control del equipo. No se permite que nadie sea dueño de más de 200.000 acciones de los Packers, y hay unos 4,75 millones de acciones en circulación. De este modo no es fácil que una minúscula pandilla de propietarios derribe a la mayoría y dirija el equipo para su beneficio personal a expensas de la base, más amplia, de hinchas que son pequeños propietarios. Los Packers tienen una junta directiva de 43 miembros.

Podemos ver la representatividad relativa de la coalición esencial de los Packers comparando el tamaño de su junta directiva con la de Carly Fiorina en Hewlett-Packard. Recordemos que el consejo de Hewlett-Packard variaba entre 10 y 14 miembros. HP tiene 2.200 millones de acciones en circulación. Grosso modo, cada miembro del consejo de administración de Packard representa nominalmente los intereses de unos 185 millones de acciones. Cada miembro del consejo de administración de los Packers representa a unas 110.000 acciones. Los Packers cuentan con una coalición ganadora mucho mayor en términos absolutos (43 frente a unos 12). Tienen asimismo una coalición mucho mayor en proporción al tamaño de su selectorado nominal: unas 1.700 veces mayor. ¿Puede sorprender que los propietarios de los Packers estén extremadamente satisfechos con su compañía/equipo y que la cosa no esté tan clara en lo que concierne a Hewlett-Packard?

La lección que nos enseñan los Green Bay Packers es que, si se puede hacer que las empresas dependan de una coalición más grande, es probable que sirvan mejor a los intereses de sus propietarios. Pero ¿cómo se le puede dar la vuelta a la gobernación corporativa para que sea así?

Examinemos cuáles son las dificultades principales para los accionistas. Tienen dos grandes problemas: en primer lugar, en las grandes corporaciones suele haber millones de pequeños

accionistas, unos cuantos grandes accionistas institucionales y un grupo de propietarios informados. Los millones de pequeños accionistas es como si no existieran. No están organizados, y el coste que tendría para cualquiera de ellos organizar a la masa de propietarios, sencillamente no merece la pena. En segundo lugar, el flujo de información acerca del desempeño de la empresa viene casi exclusivamente de dos únicas fuentes: la empresa misma y los medios financieros. Pocos propietarios leen los informes anuales o los presentados a la Comisión de Bolsa y Valores, y los medios financieros no dedican mucho tiempo a informar sobre ninguna empresa concreta a menos que se encuentre en un aprieto enorme. Para entonces suele ser demasiado tarde para que los accionistas salgan del apuro.

Vivimos en la era de las redes de contactos. Buena parte del mundo, incluidos los propietarios de acciones, tuitean y charlan con «amigos» en Facebook; están registrados en LinkedIn; pueden comunicarse fácilmente entre ellos, aunque no siempre lo hacen. Sin duda sería relativamente sencillo diseñar Facebooks u otros sitios específicos de empresas que formaran parte de redes de contactos.

Las compañías cuentan con animadas páginas web para comunicar sus opiniones, pero los emprendedores-propietarios no se han brindado a hacer lo mismo con el fin de ayudar a organizarse a las masas de pequeños propietarios y de ofrecerles un modo de compartir opiniones. Por supuesto, hay blogueros que escriben acerca de cualquier cosa y de todo, pero no parece que existan sitios controlados por accionistas para intercambiar ideas y reflexiones acerca de una empresa propiedad común de los participantes. Si existiera algo similar, el número de los votantes influyentes e informados en cualquier corporación sería mucho mayor. Entonces, por primera vez, los consejos de administración serían realmente elegidos por sus propietarios, y el consejo, como cualquier grupo directivo, tendría que responder a su gran coalición de electores. Un simple cambio que aproveche Internet como un conducto para aumentar el tamaño de la coalición puede convertir todos los AIG, Bank of America, General Motors y AT&T habidos y por haber en regímenes de coalición grande al servicio de sus millones de pequeños propietarios y no de unos cuantos altos directivos.

Ah, estás pensando que los altos cargos pueden frustrar esos esfuerzos. Convocarán las juntas de accionistas, como ya hacen,

en lugares a los que la mayoría de ellos no se puedan permitir acudir, o las juntas serán tan breves que a los disidentes les resultará imposible expresar sus opiniones (la estrategia favorita en Japón para las juntas de accionistas) y, finalmente, llegará una avalancha de representantes que pondrán millones de votos en manos de unos cuantos miembros del consejo. Nada de esto, desde luego, impedirá que los accionistas tomen el mando una vez esos millones de pequeños propietarios tengan una manera fácil y barata de intercambiar opiniones. Habrá quien diga que ellos establecen las normas –por mayoría– acerca de quién emite los votos por representante, que pueden erigir a algunos de los suyos en representantes de «partes» en disputa y que pueden convertir la junta anual de accionistas en un acontecimiento puramente decorativo. Todos estos escépticos deben recordar que ya ha habido en la web redes de contacto social que han movilizado revoluciones y derrocado gobiernos. Cambiar el gobierno corporativo es mucho más fácil.

Las empresas no tienen ejércitos que puedan salir a machacarles la cabeza a los disidentes. Persiste en conectar e informar a los accionistas y ya veremos si a los accionistas que limitan los salarios de los CEO les va mejor o peor; si a las compañías que modifican su conducta para satisfacer las expectativas sociales de sus accionistas les va mejor o peor, y si los accionistas se preocupan más por los empleados o por sí mismos. Sea lo que fuere lo que decidan hacer los millones de pequeños propietarios, serán los responsables de la suerte que hayan de correr. Los directivos estarán a su servicio, al igual que los líderes democráticos están más obligados que los autócratas a hacer lo que los ciudadanos desean.

Deberíamos hacer también algún comentario sobre cómo no mejorar el gobierno corporativo. Después del hundimiento de Enron y otros grandes fraudes, el Congreso estadounidense decidió regular el gobierno corporativo, aparentemente para mejorarlo. A estas alturas, todos los lectores saben que el interés de los directivos no es mejorar la situación de los accionistas, ni siquiera la del ciudadano común. Lo que les interesa es mejorar su propia situación. Puede que las regulaciones que impusieron al gobierno corporativo cayeran bien entre los votantes, muchos de los cuales tenían poco en juego en muchas de las empresas que resultaron perjudicadas por las regulaciones, pero no han mejorado el gobierno corporativo. Se suponía que la Ley

Sarbanes-Oxley, aprobada en 2002, iba a poner coto a la codicia de los directivos y hacer que las empresas respondieran al interés de sus accionistas en el crecimiento del patrimonio. Sin embargo, un estudio tras otro nos muestra que no fue esto lo que ocurrió. En un brillante resumen de las valoraciones estadísticas de cada uno de los puntos relativos al gobierno que contiene la Ley Sarbanes-Oxley, Roberto Romano, catedrático de Derecho en Yale, demuestra que dicha ley no hizo lo que se «suponía» que iba a hacer y a menudo empeoró las cosas. Hasta una reforma que parece obvia –exigir una auditoría independiente– ha resultado no ser beneficiosa. ¡Costosa, sí! Pero no ha mejorado ni el gobierno ni el rendimiento corporativos. Romano pasa a documentar los fracasos del Congreso y de los reguladores en sus intentos de arreglarlo[2]. Los deseos de una gran coalición de accionistas que se juegan mucho en dar con las respuestas correctas a cualesquiera problemas de una determinada corporación tienen grandes probabilidades de mejorar la marcha del negocio. No es así en el caso de una coalición de reguladores gubernamentales empeñados en mejorar sus perspectivas electorales.

Las soluciones en las democracias

Para los ciudadanos de las democracias, la vida es buena. Pero lo bueno no excluye lo mejor. En el principio mismo de este libro dijimos que seríamos perezosos y no estaríamos siempre haciendo sutiles distinciones entre el tamaño de la coalición en una democracia y en otra. Por el contrario, nos hemos apoyado repetidamente en la diferencia entre democracia y autocracia. Es una convención útil, pero corre el riesgo de desdibujar importantes distinciones. Nuestro enfoque depende en realidad de las sutiles diferencias organizativas que hay en el tamaño de las tres dimensiones políticas en las que nos centramos. Para mayor comodidad, con frecuencia abandonamos estas variantes, pero hasta las pequeñas diferencias son importantes. Es el momento, pues, de mirar cara a cara esas pequeñas diferencias y ver cómo se puede hacer mejor lo bueno.

En la época de su independencia, Estados Unidos estaba formado por 13 estados. Todos tenían más o menos las mismas reglas electorales de mayoría relativa y sin embargo su historial de desempeño era notablemente distinto. Es fácil ser poco

cuidadoso y pensar que todos tenían el mismo sistema político –regido por la Constitución de Estados Unidos–, de modo que sus diferencias sin duda se debían a otra cosa. En realidad, sin embargo, sus sistemas políticos no eran iguales. La Constitución no se pronuncia en muchas cuestiones que son fundamentales para el modo de gobernar. Por ejemplo, no nos dice nada de cómo sumar los votos. Como hemos visto, simplemente cambiando una sencilla regla pudo Harvey Milk cambiar la política norteamericana al salir elegido para la corporación local de San Francisco en 1977, aun cuando no había podido hacerlo en 1975. Diferencias aparentemente pequeñas en las reglas relativas al derecho a votar y en decisiones sobre la división en distritos acarrearon grandes disparidades en el desarrollo económico (y social) de los estados que componen Estados Unidos.

Por término medio, los estados norteños se desarrollaron más rápidamente que los sureños. Resulta tentador atenerse a lo que cuenta tradicionalmente la historia y atribuir la diferencia general al clima o a la esclavitud. No obstante, un análisis detenido de las sutiles diferencias que hay entre los estados indica que las variaciones en sus instituciones políticas fueron el principal culpable detrás de la manera tan distinta en que se desarrollaron. Jeffrey Jensen, antiguo alumno nuestro y ahora miembro del profesorado de la Universidad de Nueva York en Abu Dhabi, llevó a cabo un estudio pormenorizado de las diferencias en el tamaño de los grupos de intercambiables, influyentes y esenciales en los estados originarios[3]. Entendía que muchos pensaban que las diferencias en el desarrollo se debían a la esclavitud y al clima, y por tanto restó el efecto de estas posibilidades. Jeff tuvo rigurosamente en cuenta el tamaño de la población esclava, así como cuántos días sin heladas había al año en cada uno de los 13 estados originarios. Investigó las diferencias entre los primeros estados norteamericanos en cuanto a reglas electorales, diferencias que daban lugar a distintos niveles de dependencia de una coalición grande o pequeña extraída de un conjunto de intercambiables grande o pequeño. Puede que sus descubrimientos no solo reescriban la manera en que concebimos el desarrollo temprano de Estados Unidos sino que también nos ayuden a entender cómo mejorar nuestra democracia moderna.

Quién podía votar era algo que variaba mucho de un sitio a otro en los primeros Estados Unidos. Evidentemente, la esclavitud desempeñaba un importante –pero no decisivo– papel.

A efectos de reparto de los escaños en la Cámara de Representantes (y también en muchas asambleas legislativas de estados), los esclavos contaban como tres quintas partes de persona, pero, por supuesto, no tenían ningún derecho a votar. No eran los únicos. Hasta el siglo XX no se concedió a las mujeres el derecho al voto, y en la época poscolonial hubo considerables diferencias entre los estados en cuanto a equilibrio entre los géneros. Algunos estados impusieron además sustanciales requisitos de propiedad o educación para votar, mientras que otros no lo hicieron. Los distritos electorales se basaban por lo general en las fronteras de los condados. Muchas de ellas reflejaban inadecuadamente la distribución de la población, de manera que conseguir un escaño costaba muchos más votos en unos distritos legislativos que en otros. El principio moderno «un hombre, un voto» no era todavía la reconocida ley del país.

La consecuencia de estas diferencias era que los líderes políticos de los estados eran responsables ante números muy distintos de votantes, es decir, de intercambiables y esenciales. Gracias a una concienzuda investigación, Jeff Jensen calculó la proporción de las poblaciones de los estados que constituía la coalición ganadora mínima en todos los estados y en todos los años. El resultado es que el tamaño del grupo de esenciales variaba enormemente, desde un mínimo del 8,8% de los varones blancos adultos (y un 0,9% de la población total) en Carolina del Sur hasta un máximo del 23,9% de los varones blancos adultos (y un 4,9% de la población total) en Pensilvania.

Como las reglas por las que hay que regirse nos han enseñado a esperar, los estados en los que los líderes necesitaban el apoyo de una proporción mayor de la población se desarrollaron más deprisa. Esos estados construyeron redes más extensas de canales, ferrocarriles y carreteras. Alcanzaron asimismo niveles educativos más altos y constituyeron lugares más atractivos para que otros norteamericanos emigraran a ellos. La gente abandonaba los estados de coalición pequeña y acudía en masa a los de coalición grande, donde los servicios públicos eran mejores y se proporcionaban de modo más general bienes públicos de toda clase. A los estados de coalición grande afluían también inmigrantes extranjeros, como se observa aun después de descontar la influencia de la proximidad a los grandes puertos. Los ingresos per cápita eran mucho más elevados y variaban casi directamente con el tamaño de la coalición, incluso después de

restar el efecto de las diferencias propias de la época anterior a la independencia. A los estados con coaliciones más grandes les fue francamente mejor.

La lección que esto nos enseña es clara. Aunque todos los estados tenían las mismas reglas nominales, los criterios utilizados para reorganizar los distritos y para conceder el derecho al voto tuvieron trascendencia en la creación de diferencias en cuanto a la competitividad de los sistemas políticos y al desarrollo de los estados. Si se hubieran tratado como es debido, las decisiones relativas a la división en distritos y a la concesión del derecho al voto podrían haber hecho de Estados Unidos un lugar todavía mejor de como es en la actualidad.

Empecemos por la reorganización de los distritos cada diez años para las elecciones al Congreso. El Tribunal Supremo insiste en el principio «un hombre, un voto», y es una directriz excelente. Pero es un principio que se distorsiona con tanta facilidad que convierte las elecciones al Congreso casi en una farsa, excepto en condiciones extremas. Esto es cierto por la sencilla razón de que son los políticos de las asambleas legislativas de los estados los que trazan las fronteras de los distritos para las elecciones al Congreso. Resulta bastante escandaloso que las diseñen de modo que faciliten la victoria a su partido.

La manipulación de elecciones es especialmente perniciosa porque produce dos consecuencias opuestas. El norteamericano medio está muy insatisfecho con el trabajo que hace el Congreso y está contento con el representante de su distrito en el Congreso. Lo segundo es cierto porque los distritos son construidos por políticos que dan una mayoría a su partido preferido y así, por definición, es muy probable que la mayoría de cualquier distrito esté contenta. Pero esto es una gran perversión del sistema de gobierno. Una pequeña coalición de legisladores estatales elige a sus votantes, en vez de que millones de votantes elijan a sus representantes. Cuando los políticos eligen a quiénes votan por ellos, no es ninguna sorpresa que los políticos sean reelegidos con facilidad y apenas tengan que dar cuentas.

Solucionar la manipulación electoral es algo que en Estados Unidos solo se puede hacer una vez cada década. Se puede hacer con más frecuencia en muchas democracias parlamentarias que igualmente sufren esta perversión de la política representativa. Tanto si la oportunidad es permanente como si es infrecuente, solucionar la manipulación es fácil, pero para ser viable

es preciso que los votantes adopten la causa como suya y luchen por ella.

Muchos estudiosos de la política estadounidense han ideado numerosas maneras de asignar los distritos para las elecciones al Congreso mejores que la actual. Todos los métodos se reducen a variaciones sobre un tema común: los límites entre los distritos no deben ser amañados para meter a la fuerza a unos cuantos votantes aquí y sacarlos de allá. Las líneas divisorias deben reflejar algunos principios básicos de la geometría y las limitaciones naturales del terreno, como grandes ríos o montañas. Un principio sencillo es que la manipulación podría reducirse en gran medida encomendando la reorganización a programadores informáticos y a expertos en matemáticas de la política, que podrían diseñar reglas que *no* fueran específicas para los distritos sino que, por el contrario, aplicaran principios comunes de representación justa a todos los distritos.

La iniciativa de un votante de California ha dado un paso en esta dirección. Exige el nombramiento de una comisión no partidista para llevar a cabo la reorganización de los distritos. Veremos qué tal se le da no ser partidista. Con un programa informático diseñado en el desconocimiento de cualquier distribución específica de las preferencias políticas en el distrito, habría muchas más probabilidades de lograr justicia e imparcialidad, al tiempo que se cumpliría con el espíritu y la letra de la insistencia del Tribunal Supremo en el principio «un hombre, un voto».

Aparte de acabar con las manipulaciones encaminadas a reducir la coalición, tal vez haya llegado el momento de enmendar la Constitución de Estados Unidos para librarnos de los compromisarios. La intención originaria de los fundadores de esta institución está bien clara: querían asegurarse de que los estados esclavistas se incorporaran a Estados Unidos, lo cual significaba erigir unas estipulaciones constitucionales que protegerían la esclavitud[4]. El cuerpo de compromisarios era una de estas instituciones. Tenemos aquí un excelente ejemplo en el que, con toda seguridad, la intención original no debe guiar la política de nuestro tiempo. La esclavitud lleva proscrita unos 150 años y sin embargo los compromisarios siguen existiendo, y la razón primordial de su supervivencia, aunque raras veces se dice, es que permiten que los políticos formen una coalición de partidarios esenciales considerablemente más pequeña que si hubiese elecciones directas.

Hoy en día, la existencia de los compromisarios es justificada por sus defensores basándose en que protege los intereses de los estados pequeños, ya que están sobrerrepresentados en votos de compromisarios. De hecho esto es exactamente lo que hacen. Pero ¿qué hay de la idea de «un hombre, un voto»? Aparentemente, un voto emitido en Wyoming o en Montana debería, según este argumento, contar más en la elección del presidente (y del vicepresidente) que un voto emitido en California o en Nueva York. Este es un argumento conveniente... si uno es de Wyoming o de Montana. Las reglas del cuerpo de compromisarios hacen posible que, en una contienda entre dos candidatos, uno de ellos obtenga la mayoría del voto popular y el otro sea elegido presidente de Estados Unidos. Es más, los votos acertadamente colocados en una contienda entre varios candidatos, como en los casos de John Quincy Adams y Abraham Lincoln, pueden permitir que alguien llegue a ser presidente con un apoyo sorprendentemente reducido en el electorado general. Si obtienes la combinación correcta de estados –en vez de la mayoría de los votantes–, serás presidente. Esto no es más que otro mecanismo para procurar que la coalición ganadora siga siendo más pequeña de como podría ser y, de este modo, dotar de más poder a los políticos y de menos al pueblo. Precisamente este mecanismo contribuyó a distorsionar la política norteamericana hasta que estalló la Guerra Civil –que ayudó a precipitar–, y contribuye hoy a favorecer candidatos que son populares en los sitios adecuados y no en todo el país.

La política de inmigración es tema de reñido debate en Estados Unidos y buena parte de la Europa democrática. La razón del debate es más o menos la misma, ya tenga lugar en Phoenix o en París, en Shropshire o en San Francisco. Hay políticas de inmigración de tres gustos: en uno, los inmigrantes no encuentran dificultades para convertirse en ciudadanos de su nueva patria; en otro, son bien recibidos como trabajadores extranjeros pero no pueden conseguir la ciudadanía, y en el tercero ni siquiera son bien recibidos. Pues resulta que el que se elija de los tres gustos tiene relevantes efectos en el tamaño de los grupos que establecen si un gobierno, al gobernar para sí mismo, gobierna también para el pueblo.

Los inmigrantes sin oportunidades de acceder a la ciudadanía aumentan el grupo de personas privadas del derecho a voto en un país. Como tales, constituyen, a menos que se produzca

una rebelión abierta (que es rara entre los inmigrantes pobres), una fuente impotente de demanda de bienes públicos. No forman parte del selectorado intercambiable y no pueden llegar a ser influyentes ni esenciales. Las políticas de inmigración para los trabajadores extranjeros colocan a los inmigrantes exactamente en esta situación. A las monarquías de Oriente Medio les encanta este tipo de inmigración porque no interfiere en el dominio de la minoría sobre la mayoría, y si algún inmigrante se porta mal se le puede deportar y asunto concluido.

También en algunas democracias vemos una similar pauta de restricciones, que impiden a los inmigrantes todo intento de estar en una coalición ganadora. En Japón, por ejemplo, es extremadamente difícil conseguir la ciudadanía. Aunque a lo largo de los siglos ha habido muchas oleadas de inmigración a Japón (desde Corea del Norte, por ejemplo), los límites al acceso a la ciudadanía aseguran que los inmigrantes no obliguen a expandir la coalición ganadora.

En Gran Bretaña, los inmigrantes procedentes de miembros de la Commonwealth como India o Pakistán pueden entrar fácilmente en el país y obtener la ciudadanía. Como el tamaño de la coalición ganadora en las democracias está ligado, al menos indirectamente, al número de personas que pueden votar, esto significa también que la inmigración expande la coalición. Naturalmente, muchos políticos estarán descontentos con esto, ya que reduce su control del dinero discrecional. Es posible que los actuales ciudadanos también estén descontentos, especialmente si respaldan al partido en el poder. Ampliar la coalición reduce el valor de sus recompensas privadas. Pero, para los actuales miembros de una coalición ganadora en una democracia que tengan visión de futuro y para los numerosos ciudadanos que votaron por el partido perdedor, el incremento de la inmigración significa una mayor presión para que el gobierno produzca más bienes públicos. Esto es bueno para todos y en especial para aquellos que no forman parte de la coalición de esenciales.

Ampliar el acceso y los derechos de los inmigrantes, pues, puede aumentar el tamaño requerido de la coalición ganadora y, al hacerlo, mejorar la calidad de las políticas públicas. Pero con tantos intereses alineados en contra de la inmigración a causa de sus costes a corto plazo, es difícil cambiar las normas de la inmigración. ¿O no lo es?

Una solución sencilla que eleva el bienestar de todos a un plazo más largo es aceptar a los inmigrantes que ya residen en el país. La amnistía para los inmigrantes ilegales –una palabrota en los círculos políticos norteamericanos– es un mecanismo para escoger selectivamente a aquellos que demuestran, al final de un periodo determinado, su capacidad de aportar a la producción de ingresos trabajando, pagando impuestos y educando hijos que contribuyan a la economía nacional, la vida política nacional y el tejido social nacional. Dadnos a vuestros pobres y veamos si pueden buscarse una vida mejor. Dadnos a vuestros cansados y veamos si pueden cobrar nuevo vigor participando en la tarea de hacer que un gobierno que da más importancia a los bienes públicos funcione mejor. Dadnos a vuestras masas hacinadas, anhelantes de libertad, y veamos si sus hijos no crecen para ser los cimientos de una sociedad más fuerte, más pacífica y más próspera que aquella a la cual llegaron. Generación tras generación, las oleadas de inmigrantes a Estados Unidos han hecho que nuestras coaliciones ganadoras sean mayores y mejores. Han pasado de ser masas pobres, cansadas y hacinadas a ser el éxito de la Norteamérica moderna. Esto no es ningún azar debido al momento o al lugar. Es la simple consecuencia del fácil acceso a la ciudadanía y, con ello, de una coalición ganadora ampliada que contribuye a un modo mejor de gobernar.

La eliminación de la miseria

Conseguir que se produzca un cambio beneficioso en el tercer mundo es uno de los desafíos más difíciles de superar. Lo impiden la pobreza rampante, la frecuente presencia de la maldición de los recursos y unos regímenes autocráticos afianzados desde hace mucho. Pero puede haber cambio y de hecho lo hay, como demuestra lo sucedido en Sudáfrica, Túnez, Taiwán y México. Cuando sí hay un cambio, puede tener su origen en dos fuentes: un levantamiento político interno o una amenaza externa, y, de las dos, la amenaza externa tiene muchas menos probabilidades de mejorar la situación de la mayoría a expensas de la minoría. Presidentes norteamericanos y jefes de gobierno europeos han abogado durante mucho tiempo por un mundo democrático e incluso pueden quizá decir que han tenido cierto éxito. El mundo es hoy mucho más democrático que hace

quince años, pero es poco probable que nuestros gritos a favor de la libertad en el mundo –raras veces respaldados por esfuerzos efectivos– hayan convertido a muchos dictadores en amantes de la libertad. Como demuestran los recientes acontecimientos en Oriente Medio, el cambio efectivo tiene su origen la mayoría de las veces en circunstancias locales. Después de casi una década, el Gobierno de Estados Unidos ha gastado casi 1,1 billones de dólares en el combate y la construcción nacional en Irak y Afganistán[5]. Los gobiernos resultantes siguen siendo en buena medida ajenos a la necesidad de mejorar el bienestar del pueblo. Los ciudadanos de varias naciones de Oriente Medio consiguieron más en cuestión de semanas casi sin gastar nada. Y si estos cambios se consolidan con la obtención del apoyo de esenciales e influyentes, la perspectiva de una democratización significativa será mucho mejor.

En el invierno de 2011 se extendió una oleada de protestas por el norte de África y Oriente Medio. La pusieron en marcha personas instruidas y desempleadas de países como Túnez y Egipto. Con un porcentaje de jóvenes de menos de veinticinco años en paro de entre el 25 y el 30% en estos países, la desventaja de los rebeldes era pequeña. La ventaja era grande y el éxito se alcanzó enseguida con relativamente poca violencia. Al mismo tiempo que estos países se sumían en una agitación masiva que cambiaría el régimen, se produjeron también levantamientos en Libia y Bahrein, pero con consecuencias muy distintas. El desempleo entre los jóvenes de las clases educadas no era menor en estos y otros países ricos en petróleo de Oriente Medio. Pero el desempleo no es nada del otro mundo para sus dirigentes porque, al fin y al cabo, sacan su dinero del petróleo, no del trabajo. Por lo que a privación relativa de libertad se refiere, puede que a algunos les parezca extraño que los tunecinos fueran los primeros en rebelarse, ya que, al menos en términos relativos, eran los mejor atendidos por el gobierno. Tenían una prensa relativamente libre y podían reunirse. La revolución, sin embargo, no se produce entre los más privados de libertad ni entre los que ya son libres. Donde tiene más probabilidades es en la gran zona intermedia.

La opresión es disuasoria para los turistas, de modo que el expresidente de Túnez, Ben Alí, cuya economía dependía considerablemente del turismo, se vio obligado a permitir más libertad de la que seguramente le hubiera gustado. Todos esos

turistas fueron agentes del cambio sin saberlo. Pusieron a Túnez en peligro de rebelión para derrocar al gobierno, porque, para conseguir dólares, el gobierno tuvo que dar más libertades a la gente. Estas libertades se tradujeron en educación y en acceso a la información y a los medios de comunicarse por Internet. Esto supuso a su vez la posibilidad de organizarse y coordinarse con otros disidentes, creándose una libre reunión *online* que podía traducirse, y así lo hizo, en asambleas masivas en las calles. Egipto, otra economía con un gran sector turístico, se hallaba quizá en la misma situación. Hosni Mubarak dirigía un régimen opresor y con frecuencia violento contra sus compatriotas, pero nunca gobernó con el puño de hierro de un opresor de talla mundial como Than Shwe, rico en gas natural, o el sanguinario asesino camboyano Pol Pot. Mubarak no podía permitírselo. Con la mengua de la ayuda estadounidense, Mubarak necesitaba cada vez más de los ingresos del turismo y por lo tanto dejaba ver un mínimo de moderación. Nada de esta moderación se veía en Libia, donde los dólares del petróleo suministraban a Gadafi abundantes fondos para pagar a soldados mercenarios que no vacilaban en matar a los rebeldes que trataban de derrocar el régimen del coronel.

En la búsqueda de sitios que puedan ser buenos objetivos para la democratización, puede que sea una buena idea elegir allí donde buena parte de la economía depende de los turistas, como Kenia, Fidji y una Palestina independiente. Depender del turismo es, por supuesto, solo una de las razones que un autócrata podría tener para permitir justo la libertad suficiente para que los opositores supieran cómo organizarse y rebelarse. Cualquier tensión económica profunda servirá igual de bien para que el pensamiento se vuelva a la liberalización, siempre que esa tensión sea tan profunda que no haya bastante dinero para comprar la lealtad política.

Aunque algunos organizadores de masas sepan cómo preparar un levantamiento, aún queda el problema de cuándo actuar. El momento adecuado depende casi siempre de que su país tenga un dirigente nuevo, enfermo o en bancarrota. Se rumoreaba, por ejemplo, que el tunecino Ben Alí estaba gravemente enfermo, probablemente de cáncer de próstata, y puede que el egipcio Mubarak, con más de ochenta años, padeciera también algún achaque. Quienes deseen protestar en el momento adecuado y quienes, en el extranjero, deseen ver prosperar la democracia

pueden hacer el trabajo preliminar con antelación. Tal vez conseguir esto sea mucho más fácil de lo que a veces creemos.

La tecnología de los teléfonos móviles y el acceso a Internet puede transformar la vida de la gente, incluso de los pobres, en las naciones en vías de desarrollo. Hasta datos simples como los precios de mercado de los productos agrícolas pueden influir mucho en los ingresos de un agricultor, y, desde luego, cuanto más pueda ganar más querrá trabajar. Estas tecnologías están dando también a los pobres acceso a servicios, tales como la banca y los seguros, que muchos de los que vivimos en países desarrollados damos por sentados. Las cuentas de los teléfonos móviles se utilizarán de manera creciente para hacer transferencias dinerarias, de manera que con un simple mensaje de texto un agricultor puede pagar el fertilizante o recibir el pago por sus productos[6]. Los instrumentos de poder político que esta tecnología otorga a la gente van mucho más allá de los beneficios económicos. Su adopción hará imposible que los líderes desconecten un medio tan importante, a través del cual los ciudadanos pueden coordinarse, sin desconectar a la vez el comercio y las actividades económicas que los gobernantes necesitan para obtener los recursos que proporcionan los impuestos, recursos con los que podrán mantenerse en el poder. Cuando las circunstancias económicas dictan que el flujo de caja de un déspota depende de que permita conversar a la gente, el dictador está verdaderamente entre la espada y la pared. Desconecta la tecnología durante mucho tiempo y no habrá bastante dinero para comprar la lealtad de la coalición. Deja la tecnología encendida y la gente podrá coordinarse para derrocar a su autócrata. Dadas estas circunstancias, un dictador inteligente mirará hacia el futuro y calculará que le va a ir mejor si liberaliza ahora que si se arriesga a que lo manden al exilio, lo metan en la cárcel o lo maten después. No es casual que una tarjeta SIM (*subscriber identity module,* módulo de identificación del abonado) para teléfono móvil cueste más de 1.000 dólares en Birmania. Tampoco es una coincidencia que J. J. Rawlings introdujera la liberalización cuando Ghana se enfrentó al colapso económico.

Recordemos que Rawlings dejó de ser un dictador corrupto para convertirse en un competitivo demócrata. Lo hizo porque sus ruinosas políticas económicas, vinculadas a décadas de dictadura, habían hundido la economía de Ghana hasta tal punto que el autócrata ya no podía garantizar siquiera suficientes ali-

mentos para que la gente tuviera la fuerza y la voluntad necesarias para trabajar, y así producir ingresos para él. Liberalizar la economía para animar a la gente a volver a trabajar era la única manera que tenía de seguir pagando a su coalición. Ello le ayudó a aferrarse al poder, pero la libertad que acompañó a la liberalización otorgó poder a la gente.

La democratización no requiere que un líder sea benévolo; es difícil encontrar líderes que lo sean, y muchas veces lo son por equivocación. Rawlings fue un «demócrata a su pesar», pero de todos modos se convirtió en un demócrata. La necesidad económica es un camino mucho más de fiar para que el pueblo consiga poder. La ayuda exterior, con excesiva frecuencia, facilita a los líderes el tener un absoluto dominio financiero. Rawlings fue primero, gorra en mano, a buscar respaldo internacional. Solo cuando vio que no lo conseguía se embarcó en hacer reformas en el mercado. Podemos aprender importantes lecciones de su experiencia, sobre todo si las combinamos con el poder de la tecnología contemporánea.

Rawlings dio al desastre económico una respuesta correcta anticipada. No se puede contar con que todos los líderes sean siquiera demócratas a su pesar. Cuando no están dispuestos a liberalizar ni en medio de un desastre económico, hay todavía muchas cosas que pueden hacer los donantes de ayuda exterior para cambiar las tornas en favor de la libertad personal y económica, e incluso para convencer a los pequeños dictadores de que les conviene liberalizar. Si se utiliza la ayuda exterior para establecer el acceso inalámbrico a Internet en todo el país y se proporcionan teléfonos móviles a los pobres podrían ganar todos: las cuatro partes a las que afecta la ayuda. Los dirigentes ganarán porque el comercio mejorará, generando más rentas para su uso discrecional. Algunos electores de los países donantes se beneficiarán porque venderán la tecnología que su gobierno necesita para darla como ayuda. Esto hará que estén más contentos con su titular, mejorando así las posibilidades que tiene el donante democrático de ser reelegido. Y, a diferencia de lo que suele suceder con la ayuda, los ciudadanos de los países receptores se beneficiarán también. En primer lugar, tendrán más oportunidades de ganarse bien la vida. En segundo lugar, estarán en mejor posición para reunirse libremente en Internet y exigir a sus gobiernos mayor libertad y dependencia de una coalición más grande. Y, como hemos dicho, los líderes inteligentes, que

se beneficiarán del flujo de dinero, aceptarán la tecnología y, con el tiempo, es probable que liberalicen la economía a fin de conservar el poder.

Los que rechacen la tecnología contribuirán también a la causa de la libertad. Al decir no a la tecnología que ayuda a la gente a ayudarse a sí misma, dejarán claro que son unos autócratas intransigentes. Entonces los donantes no serán tan estúpidos como para gastar sus recursos en ellos y esto liberará más dólares de la ayuda para auxiliar a las personas, países y líderes que estén dispuestos a asumir los riesgos políticos para obtener los beneficios económicos. Si las concesiones políticas que se compran con la ayuda son económicas, es justo el tipo de ayuda que puede satisfacer los intereses del donante, los intereses del receptor, los deseos de la coalición del donante, y a los pobres a los que todos, de boquilla, deseamos ayudar. Para aquellos que quieren comprar concesiones de seguridad, lo más probable es que la ayuda, lamentablemente, siga siendo igual que en el pasado. Pero es posible que quienes compren concesiones de seguridad piensen también en la gran ventaja comercial que están dando a los productores de teléfonos móviles de la competencia a costa de su industria nacional.

Por último, aunque la ayuda se conceda por razones de seguridad, puede ser utilizada de manera más eficaz. Una gran cantidad de ayuda es mala para los pobres, como ya sabemos. Sin embargo, incluso cuando se trata solo de comprar concesiones políticas se podría hacer que funcionara mejor, al menos desde el punto de vista del donante. En vez de dar ayuda cuando los receptores prometen cambiar sus políticas, se podría ingresar el dinero de la ayuda en una cuenta de garantía bloqueada con control independiente. Los acuerdos sobre la ayuda tendrían que definir unos criterios de desempeño precisos. Si se cumplen estos criterios, se entregan los fondos. Si no se cumplen los criterios o el desempeño no alcanza los niveles pactados, el dinero revierte al donante. En un mundo así, los donantes pagarían para conseguir lo que desean y no seguirían tirando el dinero si la expectativa del pago no bastara para cambiar la conducta del receptor. Recuerda que esta fue una de las soluciones que propusimos para el pozo sin fondo en que se ha convertido Pakistán por lo que concierne a la ayuda.

Tal vez los casos más difíciles de mejorar sean las monarquías y las autocracias ricas en recursos. En esos países se tiene some-

tido al pueblo mientras los dirigentes se hacen fabulosamente ricos y cuentan con los medios para tratar brutalmente a los opositores. Pero hasta en estos sitios hay maneras de lograr unos cambios sin las espantosas consecuencias que sufrieron los que se rebelaron contra Gadafi, rico en petróleo. Tanto la comunidad internacional como los aspirantes nacionales a revolucionarios podrían proporcionar los fundamentos adecuados para el paso pacífico de la dictadura a la democracia. Empecemos por la más dura de pelar: la comunidad internacional.

El sudafricano Nelson Mandela enseñó al mundo una importante lección cuando llegó al poder. Lamentablemente, es una lección que se aprendió mal. Tras el hundimiento del gobierno de apartheid, organizó «comisiones para la verdad y la reconciliación». Estaban concebidas para que quienes habían reprimido a los opositores al régimen de apartheid pudieran presentarse, confesar sus crímenes y conseguir una amnistía. Las Naciones Unidas, por supuesto, podrían formar un corpus de Derecho Internacional que motivara a los dictadores que se enfrentan a la rebelión a entregar el poder al pueblo pacíficamente. La ONU podría prescribir un proceso para la transición de la dictadura a la democracia. Al mismo tiempo, podría estipular que todo dictador presionado para conceder libertad al pueblo dispusiera de un breve periodo fijado de tiempo, pongamos una semana, para abandonar el país a cambio de la concesión de una amnistía general y perpetua, que lo protegiera de ser procesado en cualquier parte por los crímenes cometidos siendo el dirigente de su nación. Hay claros precedentes para esta política. Es una práctica común otorgar inmunidad a los delincuentes si acceden a testificar. Seguro que algunas víctimas se sentirán contrariadas porque el perpetrador de unos actos odiosos quede impune. Por desgracia, la alternativa es dejar al dictador pocas opciones, salvo apostar por agarrarse al poder mediante nuevos actos criminales. Indudablemente, no es muy justo dejar que antiguos dictadores se vayan de rositas. Pero el objetivo debe ser preservar y mejorar la vida de la mayoría que sufre a manos de terribles dirigentes que tal vez estuvieran dispuestos a renunciar a cambio de inmunidad.

Se podrían reforzar más los incentivos para animar a los líderes a renunciar si, a cambio de consentir en dejar el puesto rápidamente, se les concediera el derecho a retener alguna cantidad importante de sus mal adquiridas ganancias y un refu-

gio en el exilio donde los dirigentes, pronto «ex», y sus familias pudiesen pasar el resto de su vida en paz. Podría suceder que el ofrecimiento de estos tratos indujera por sí mismo su cumplimiento: una vez los partidarios esenciales crean que tal vez su líder acepte la propuesta, empezarán a buscarle un sustituto, de modo que aun cuando el líder quisiera quedarse y luchar ya no tendría apoyo para hacerlo. Es mejor dejar a un lado el deseo de castigar, a fin de dar a los dictadores una razón para ceder en vez de luchar. Muammar el Gadafi no tuvo ninguna de estas oportunidades, y por ello se vio ante una cruda elección: vivir como un perseguido o luchar hasta morir. Eligió lo segundo, en perjuicio del pueblo libio y de todo el que valore la humanidad.

Se pueden proponer opciones adicionales. La transición de Gran Bretaña de la monarquía a la monarquía constitucional nos ofrece una valiosa lección. Los líderes desean sobrevivir en el puesto y optimizar su control del dinero. Pero ¿y si deciden sacrificar el poder del cargo a cambio del derecho al dinero? La monarquía inglesa tuvo en tiempos poder y dinero, pero se enfrentó con graves presiones que podrían haber acabado, como en muchos otros sitios, dejando a la familia antaño real sin poder ni dinero. Esto es lo que les sucedió a la familia real rusa y a la francesa antes de las revoluciones. Imagínate que, por el contrario, hubieran tenido la opción de conservar la corona pero entregando el poder a un gobierno del pueblo adecuadamente elegido, como hicieron en Inglaterra Guillermo y María y la posterior dinastía hannoveriana. Como compensación, se les podría haber concedido el derecho a conservar la riqueza de la familia e incluso una garantía de nuevos ingresos del Estado durante un largo periodo que se especificara (pongamos cien años). Pasar a ser figurones decorativos, fabulosamente ricos, en unas monarquías constitucionales es una posibilidad que las familias reales de Arabia Saudí, Jordania y los Emiratos pudieran muy bien contemplar como una opción mejor que tratar de aplastar las rebeliones. Puede que los revolucionarios fracasen hoy o mañana, pero los líderes solo pueden perder una vez, y entonces será demasiado tarde para negociar un aterrizaje suave.

Las elecciones libres y limpias: una falsa esperanza

Al igual que hay acciones que pueden impulsar cambios beneficiosos, hay también acciones que obstaculizan el progreso. Una de las soluciones inútiles más populares son las elecciones. Los líderes en peligro deciden a menudo celebrar elecciones fraudulentas para crear una impresión de apertura y limpieza. No hace falta decir que las elecciones falsas no hacen que un país avance en el sentido de mejores políticas o de más libertad para el pueblo. Por el contrario, las elecciones falsificadas otorgan poder al gobernante al nutrir las filas de los intercambiables sin aumentar de manera digna de consideración el tamaño de los grupos influyente y esencial.

Cierto es que unas elecciones significativas podrían ser la meta final, pero las elecciones *por sí mismas* nunca deben ser el objetivo. Cuando la comunidad internacional presiona para que haya elecciones sin preocuparse de hasta qué punto son significativas, lo único que se consigue es afianzar aún más un régimen repugnante. A los observadores internacionales, por ejemplo, les gusta certificar si la gente pudo ir libremente al centro electoral y si el recuento de los votos se efectuó como es debido, como si esto quisiera decir que ha habido unas elecciones libres y limpias. No hay ninguna razón para impedir ejercer el voto ni para hacer trampas al contar los votos si, por ejemplo, un régimen prohíbe primero los partidos que pudieran constituir rivales reales, o si un gobierno impone restricciones a la campaña que facilitan al partido en el gobierno contar su versión e imposibilitan que la oposición haga lo mismo. A los titulares rusos no les hace ninguna falta hacer trampas en el recuento de votos para conseguir el resultado que desean. No les hace ninguna falta impedir que la gente entre en el centro electoral. Privan a la oposición del acceso a una prensa libre y de la posibilidad de celebrar reuniones, de modo que, claro está, los observadores concluirán con facilidad que las elecciones fueron libres y limpias en sentido estricto, y con la misma facilidad podemos todos nosotros reconocer que en realidad no fueron ni libres ni limpias.

En última instancia, es preciso que las elecciones vayan *después* de la extensión de la libertad, y no hay que considerar que sean presagio de ella.

En ocasiones, los problemas del mundo parecen superar nuestra capacidad para resolverlos. Sin embargo, no hay ningún misterio en la manera de erradicar buena parte de la pobreza y la opresión del mundo. Las personas que viven con libertad raras veces son empobrecidas y oprimidas. Dales a las personas el derecho a decir lo que quieren, a escribir lo que quieren y a reunirse para comunicarse ideas sobre lo que quieren, y sin duda alguna estarás contemplando a gente que goza de seguridad personal y sobre las propiedades y que lleva una vida satisfecha. Estarás contemplando a gente que es libre para enriquecerse y para perder hasta la camisa intentándolo. Estarás contemplando a gente que está en buena situación no solo materialmente sino también espiritual y físicamente. Desde luego, sitios como Singapur y partes de China son la prueba de que es posible tener una vida material buena con libertad limitada; sin embargo, la inmensa mayoría de los testimonios indican que son excepciones y no la regla. El éxito económico puede aplazar el momento democrático pero a la larga no puede reemplazarlo.

La cuota relativa de libertad de un país la deciden en última instancia sus dirigentes. Detrás del mundo de la miseria y la opresión hay gobiernos dirigidos por pequeñas camarillas de esenciales leales a unos líderes que pueden hacerlos ricos. Detrás del mundo de la libertad y la prosperidad hay gobiernos que dependen del apoyo de una considerable coalición de personas comunes y corrientes sacadas de una extensa reserva de influyentes, sacados a su vez de una extensa reserva de intercambiables. No es difícil trazar una línea desde la pobreza y la opresión del mundo hasta las corruptas juntas y los brutales dictadores que esquilman las rentas de su país para mantenerse en el poder. Los políticos, y las instituciones políticas, definen los límites de la vida de las personas.

A estas alturas ya tiene que estar claro que hay un orden natural que rige la política y que va acompañado de un conjunto de reglas. No es posible modificarlas. Pero eso no significa que no podamos encontrar caminos mejores para trabajar dentro de las leyes de la política.

Hemos sugerido algunas maneras de trabajar dentro de las normas para producir mejores resultados. Al final, las soluciones que hemos propuesto no se aplicarán perfectamente. Hay buenas razones para ello. Las maneras de pensar arraigadas hacen difícil cambiar el enfoque de los problemas. Muchos deducirán

que es cruel e insensible reducir la ayuda exterior. Nos dirán que todo el dinero gastado en ayuda vale la pena solo con que se socorra a un niño. Olvidan preguntar cuántos niños están condenados a morir por falta de cuidados porque, mientras se socorre a unos pocos, la ayuda sirve de puntal a unos líderes que solo miran por la gente, si es que lo hacen, después de mirar por sí mismos y por sus seguidores esenciales. Pero antes de cargar la culpa sobre nuestros «imperfectos» dirigentes democráticos por sus fracasos en la tarea de hacer del mundo un lugar mejor, es preciso recordar por qué ponen en práctica unas determinadas políticas. El sagrado deber de los líderes democráticos es hacer precisamente lo que nosotros, el pueblo, queremos.

Los presidentes norteamericanos, casi desde la fundación de la nación, han aprobado de forma rutinaria la idea, si no la realidad, de extender la democracia. El presidente Woodrow Wilson, en su llamamiento al Congreso para declarar la guerra a Alemania el 2 de abril de 1917, reflejaba su profundo convencimiento de que «hay que hacer que el mundo sea seguro para la democracia [...]. No tenemos fin egoísta alguno al que servir. No deseamos conquista ni dominio alguno». Su sentimiento tuvo eco casi noventa años después cuando George W. Bush, en su segundo discurso inaugural, proclamó: «La supervivencia de la libertad en nuestro país depende cada vez más del éxito de la libertad en otros países. La mejor esperanza para la paz en nuestro mundo es la expansión de la libertad en todo el mundo [...]. Por tanto es la política de Estados Unidos buscar y apoyar el crecimiento de los movimientos e instituciones democráticos en todas las naciones y culturas, con el objetivo último de acabar con la tiranía en el mundo». Sin embargo, Wilson dejó de lado estos nobles sentimientos cuando se trató de defender la autodeterminación de las colonias que estaban bajo el dominio de los aliados de Norteamérica. En el mismo talante, el presidente Bush, durante el mismo discurso en el que exigía democracia «en todo el mundo», observó también: «Mi más solemne deber es proteger a este país y a su pueblo de nuevos ataques y de amenazas emergentes».

El «solemne deber» del presidente pone de relieve el problema. Hay una tensión intrínseca entre el fomento de la reforma democrática en el extranjero y la protección del bienestar del pueblo en casa. Las sociedades libres y democráticas, por lo general, viven en paz unas con otras y fomentan la prosperidad en casa y entre las naciones, lo que hace que el gobierno

representativo resulte atractivo para gente del mundo entero. Sin embargo, la reforma democrática, como dejan bien claro las experiencias de Estados Unidos con el Irán de Jomeini y la Palestina regida por Hamás, no siempre incrementa el bienestar de los norteamericanos (o el de los ciudadanos de otros lugares del mundo) ni su seguridad contra amenazas extranjeras, e incluso puede ponerla en peligro.

Nuestras preocupaciones individuales en cuanto a protegernos de democracias hostiles prevalecen sobre nuestra fe a largo plazo en las ventajas de la democracia. Los dirigentes democráticos escuchan a sus votantes porque es así como ellos y otros miembros de su partido político logran conservar sus empleos. Al fin y al cabo, los dirigentes democráticos fueron elegidos para promover los intereses del momento, al menos de aquellos que los eligieron. El largo plazo está siempre en el reloj de otro. La democracia en el extranjero es una gran cosa para nosotros si da la casualidad de que el pueblo de una nación en vías de democratización desea unas políticas que a nosotros nos agradan, y solo entonces. Cuando un pueblo extranjero está alineado en contra de nuestros mejores intereses, nuestra mejor oportunidad de conseguir lo que queremos consiste en mantenerlo bajo el yugo de un opresor que esté dispuesto a hacer lo que nosotros, el pueblo, queremos.

Sí, queremos que la gente sea libre y próspera, pero no queremos que sea tan libre y tan próspera como para amenazar nuestro estilo de vida, nuestros intereses y nuestro bienestar, y así es como debe ser. Esto es también, para los dirigentes democráticos, una regla por la que hay que regirse. Ellos tienen que hacer lo que su coalición desea; no están en deuda con la coalición de ningún otro país, solamente con aquellos que les ayudan a conservar el poder. Si pretendemos otra cosa, no hacemos más que caer en el tipo de utopismo que sirve de excusa para no abordar los problemas a los que podemos hacer frente.

Hemos empezado con Casio implorando a Bruto que actúe contra el despotismo de Julio César: «La culpa, querido Bruto, no es de nuestras estrellas, sino de nosotros mismos». Humildemente añadimos que la razón de que la culpa sea de nosotros mismos es que nosotros, el pueblo, nos preocupamos mucho por nosotros mismos y muy poco por los de abajo. Pero hemos visto también que hay esperanza para el futuro. Todos los gobiernos y todas las organizaciones que dependen de una coalición

pequeña acaban debilitando su propia productividad y su espíritu emprendedor, hasta el punto de enfrentarse al riesgo de hundirse bajo el peso de su propia corrupción e ineficacia. Cuando se presentan esas oportunidades cruciales, cuando el peso del mal gobierno puede más que los déspotas, con unos pocos cambios simples las cosas podrían ser totalmente diferentes.

Hemos aprendido que casi todo en la vida política gira en torno al tamaño del selectorado, del grupo de influyentes y de la coalición ganadora. Amplíalos todos, y el grupo de los intercambiables no más deprisa que la coalición, y para la gran mayoría de la gente todo cambiará para mejor. Las personas se verán liberadas para trabajar más en su propio beneficio, para llegar a ser más instruidas, más sanas, más ricas, más felices y más libres. Sus impuestos se reducirán y sus oportunidades en la vida se incrementarán de manera espectacular. Podemos llegar a esos momentos de cambio más rápidamente con algunas de las soluciones aquí propuestas, pero más tarde o más temprano todas las sociedades cruzarán la línea divisoria que separa la miseria de una coalición pequeña y un selectorado grande de una coalición grande que incluye una gran proporción del selectorado, y entonces vendrán la paz y la abundancia. Con un poco de trabajo duro y buena suerte, esto puede suceder más pronto en todas partes, y si es así todos prosperaremos gracias a ello.

Agradecimientos

El manual del dictador es la culminación de casi dos décadas de investigación de las motivaciones y limitaciones de los dirigentes. Tenemos una enorme deuda de gratitud con amigos, compañeros, coautores y críticos que han ayudado a hacer más agudo nuestro entendimiento de qué es lo que mueve el mundo y nos han dado ideas sobre cómo se puede hacer que se mueva con más suavidad.

En los círculos académicos, nuestro trabajo ha venido a ser conocido como *teoría del selectorado.* Junto con otros dos fundadores de este enfoque, Randolph Siverson y James Morrow, publicamos en 2003 una exposición integral de esta teoría, *The logic of political survival,* en MIT Press. Este enorme tomo, de más de 500 páginas, estaba lleno de modelos matemáticos y complejas pruebas estadísticas. Aunque estamos dispuestos a reconocer que no es de fácil lectura, es la exposición más completa de la teoría. Sin embargo, no fue su origen ni tampoco su apoteosis.

La génesis de la teoría del selectorado fue una incursión de Bruce Bueno de Mesquita y Randy Siverson en el análisis de lo que les ocurre a los líderes después de hacer una guerra. Sorprendentemente, nadie había indagado de forma sistemática cómo afecta a la supervivencia del líder el ganar o perder guerras. Dados sus antecedentes en relaciones internacionales, Bruce y Randy siguieron trabajando en temas relacionados con la guerra e incluyeron a James Morrow y a Alastair Smith; así nació el equipo de colaboradores BdM^2S^2. En 1999, los cuatro publicamos «An institutional explanation of the democratic peace» en *American Political Science Review.* Este artículo ofrecía una

solución a lo que en aquel momento era la cuestión dominante en las relaciones internacionales: ¿por qué las naciones democráticas no se hacen la guerra unas a otras? Muchas de las teorías existentes se basaban en la atribución de diferentes motivaciones normativas a los demócratas y a los autócratas. Por desgracia, con harta frecuencia los demócratas actúan en contradicción con estos supuestos valores superiores. Por el contrario, la teoría del selectorado presuponía que los líderes tienen el mismo objetivo, mantenerse en el poder, y que lo que diferenciaba a los demócratas de los autócratas era que su dependencia de una gran coalición de partidarios significa que los demócratas dedican recursos del Estado a ganar las guerras. Los autócratas prolongan su supervivencia acumulando recursos para sobornar a sus compinches, aun cuando esto suponga perder la guerra. Lo que había empezado como un deseo de saber por qué las democracias no combaten entre ellas acabó revelándonos cómo combaten las naciones y por qué. Como debe hacer la ciencia, la respuesta a un problema proporciona respuestas a otros problemas y acaba planteando una nueva serie de preguntas.

En 2002, BdM^{2}S^2 publicó una representación matemática de la teoría del selectorado, «Political institutions, policy choice and the survival of leaders», en *British Journal of Political Science.* Continuamos perfeccionando el modelo y luego comprobamos sus predicciones. Este material se convirtió en la base para *The logic of political survival.* Desde su publicación hemos seguido haciendo progresar nuestra teoría. En los artículos publicados en *Journal of Conflict Resolution* (2007) e *International Organization* (2009) examinamos cómo las naciones intercambian ayuda por concesiones políticas. Recientes extensiones del modelo matemático incorporan movimientos revolucionarios y han sido publicadas en *Journal of Politics* (2008), *Comparative Political Studies* (2009) y *American Journal of Political Science* (2010).

La teoría del selectorado ofrece un modelo de la política potente pero sencillo de utilizar. Constituye la base para los modelos de *Punishing the prince,* por ejemplo. Dicho libro, de Fiona McGillivray y Alastair Smith, examina cómo los dirigentes imponen sanciones a dirigentes de otros Estados. Al dirigir los castigos contra los líderes y no contra las naciones a las que representan, un dirigente saca partido de las políticas de aquellos Estados en tres aspectos. En primer lugar, estos mecanismos proporcionan un medio explícito a través del cual restablecer

las relaciones entre los Estados. En segundo lugar, animan a los ciudadanos de las naciones elegidas como objetivo a deponer a sus dirigentes a fin de restablecer la cooperación. En tercer lugar, puesto que los dirigentes temen ser depuestos, la amenaza de estos castigos dirigidos contra ellos los anima a acatar las normas internacionales para empezar. Al centrarse en la interacción de los líderes en vez de pensar en la cooperación internacional exclusivamente entre las naciones, Fiona enriqueció nuestro entendimiento de las relaciones interestatales. Como era característico de ella como estudiosa, formuló preguntas que a nadie más se le había ocurrido formular y ofreció elegantes respuestas que impulsaron el saber en nuevas direcciones. Por ejemplo, examinó el modo en que la dinámica de los flujos comerciales entre las naciones depende de la renovación de sus líderes nacionales. Halló que la sustitución de los autócratas alteraba sistemáticamente los flujos comerciales de unas formas que es posible predecir.

Punishing the prince se publicó en 2008, solo unos días antes de morir Fiona. Cada día la echan de menos todos los que la conocían, pero sobre todo Alastair y sus tres hijos, Angus, Duncan y Molly. Era nuestro mayor apoyo y al mismo tiempo nuestro crítico más duro. Fiona soportó una larga y terrible enfermedad, pero su humor y su temple no fallaron ni en los peores momentos. Falleció mientras estaba en lista de espera para un trasplante. Por favor, hazte donante de órganos. Los médicos y las enfermeras del hospital presbiteriano de Columbia y otros, y en especial Erika Berman-Rosenzweig y Nazzareno Galiè, nos dieron un tiempo extra con ella; les damos las gracias de todo corazón. Aunque regía la vida de Alastair con mano de hierro, Fiona era la encarnación de una dictadora benévola.

Desarrollar la teoría del selectorado y escribir este libro ha sido una enorme empresa que nunca hubiéramos podido llevar a cabo sin la ayuda de otros. Randolph Siverson y James Morrow fueron nuestros colaboradores desde el principio y muchas de las ideas aquí presentadas son tan suyas como nuestras. El apoyo financiero es asimismo vital para toda investigación; los primeros avances de la teoría del selectorado se beneficiaron de las generosas becas de la National Science Foundation. Deseamos también agradecer a Roger Hertog su apoyo a través del Alexander Hamilton Center for Political Economy de la Universidad de Nueva York.

Hans Hoogeveen, antiguo economista jefe del Banco Mundial en Tanzania, nos encargó un estudio en el que se aplicara el marco del selectorado para buscar la explicación de por qué los esfuerzos del Banco Mundial en Tanzania no habían tenido tanto éxito como ellos esperaban. La oportunidad de realizar dicho estudio nos fue muy útil para agudizar nuestro entendimiento de la teoría del selectorado y fue esencial para desarrollar nuestras opiniones sobre la formación de bloques de intereses, sean étnicos, lingüísticos, geográficos u ocupacionales. El trabajo emprendido a instancias de Hans supuso un gran estímulo para nosotros y estamos muy agradecidos por su apoyo y por la oportunidad que nos brindó. Nuestro actual empleador, la Universidad de Nueva York, es una soberbia institución que nunca ha vacilado en respaldar nuestras investigaciones y nuestra enseñanza. Queremos expresar también nuestra gratitud a la Hoover Institution, a la Universidad de Yale y a la Universidad de Washington en St. Louis por su apoyo. La generosidad de estas instituciones nos ha permitido contar con magníficos ayudantes de investigación. Alexandra Bear y especialmente Michal Harari fueron de gran ayuda en la preparación de los materiales para el presente libro.

Compañeros, alumnos y amigos mejoran siempre todo empeño, sobre todo cuando hacen de críticos además de ofrecer su apoyo; y este libro no es una excepción. Somos verdaderamente afortunados por estar conectados a tan maravillosa red de estudiosos y amigos, de los que aprendemos todos los días. Las conversaciones con Neal Beck, Ethan Bueno de Mesquita, George Downs, William Easterly, Sandy Gordon, Mik Laver, Jim Morrow, Lisa Howie, Jeff Jensen, Yanni Kotsonis, Alex Quiroz-Flores, Shinasi Rama, Peter Rosendorff, Harry Roundell, Shanker Satyanath, John Scaife, Randy Siverson, Alan Stam, Federico Varesse, James Vreeland, Leonard Wantchekon y muchos otros contribuyeron a dar forma a este libro.

Muchas de nuestras anteriores obras estaban dirigidas a un público académico. Escribir un libro «legible» es una empresa muy distinta. Por fortuna, Eric Lupfer, nuestro agente, nos tomó bajo su égida. Trabajó infatigablemente con nosotros en la estructura, el estilo y la presentación, y nos puso de acuerdo con una editorial formidable. PublicAffairs nos ha dado un apoyo extraordinario durante todo el proceso. Su equipo entero nos ha ayudado en cada paso del camino. Damos las gracias a

Brandon Proia, que hizo el libro más legible, más claro y más rigurosamente argumentado de como habría sido sin él; y, por orden alfabético, a Lindsay Jones, Lisa Kaufman, Jamie Leifer, Clive Priddle, Melissa Raymond, Anais Scott, Susan Weinberg y Michelle Welsh-Horst, cada uno de los cuales contribuyó enormemente a mejorar nuestro libro. Lamentablemente no podemos cargarles la responsabilidad por sus numerosas deficiencias, por las cuales Alastair y Bruce se echan la culpa el uno al otro.

De todas las organizaciones que estudiamos, la que más nos importa es la familia. La componen las personas que iluminan nuestro mundo: Ethan, Rebecca, Abraham y Hannah; Erin, Jason, Nathan y Clara; Gwen, Adam e Isadore; Angus, Duncan y Molly. Y sobre todo damos las gracias a Arlene y Fiona, a quienes dedicamos este libro y nos dedicamos nosotros mismos.

Hacemos los más sinceros votos por el bienestar y el éxito de quienes arriesgan su vida para poner en jaque a los dictadores.

Notas

Introducción. Las reglas por las que hay que regirse

[1] Para información sobre Bell, California, casas y residentes, véase http://www.city-data.com/housing/houses-Bell-California.html.

[2] «Bell Council seeks resignation of 3 city officials», *Los Angeles Times*, sección local, 21 de julio de 2010. Accesible en http://www.latimes.com/news.local/la-me-721-bell-20100721,0,3475382.story.

[3] El entrenador del equipo de fútbol americano del ejército gana considerablemente más que el presidente, ¡a pesar de los altibajos de los resultados obtenidos por el ejército en ese campo en estos últimos años!

[4] Véase http://www.coacheshotseat.com/JeffTedford.htm.

[5] Para los detalles, véase http://latimesblogs.latimes.com/lanow/2010/07/bell-paid-huge-salaries-residents-paid-huge-tax-bills-records-show.html.

[6] Ellos, a su vez, pudieron concentrar los beneficios en sus votantes esenciales. No podemos dejar de preguntarnos si las personas que recibieron subvenciones a la vivienda, por ejemplo, formaban el grueso de los votantes que apoyaban al Ayuntamiento. Al ser secreta la votación no hay manera de saberlo, aunque si se informara de los resultados electorales por barrios podríamos aproximarnos a una visión de la correspondencia entre apoyo electoral y probabilidad de obtener recompensas especiales, como subvenciones a la vivienda.

[7] Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. Richard Tuck, Cambridge University Press, Nueva York 1996 [1651], pág. 131 [*Leviatán o La materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, traducción de Carlos Mellizo, Alianza, Madrid 2011].

[8] Nicoló Machiavelli, *The prince and the Discourses*, ed. Max Learner, The Modern Library, Nueva York 1950 [1532], pág. 256 [Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Espasa-Calpe, Madrid 1973].

[9] James Madison, «Federalist 10», en *The Federalist*, ed. Jacob Cooke, Wesleyan University Press, Middletown 1961, pág. 62.

[10] Montesquieu (Charles de Secondat), *The spirit of the laws*, ed. Edward Wallace Carrithers, University of California Press, 1977 [1748], pág. 176 [*El espíritu de las leyes*, traducción de Demetrio Castro Alfín, Istmo, Madrid 2002].

[11] Robert Woodward, *Obama's war*, Simon and Schuster, Nueva York 2010; Robert F. Kennedy, *Thirteen days*, W. W. Norton, Nueva York 1969.

[12] Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survival*, MIT Press, Cambridge, MA, 2003.

1. Las reglas de la política

[1] Quienes estén interesados en ver pruebas rigurosas de la lógica que hay detrás de las afirmaciones hechas aquí deben ver Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survival*, cit., y obras posteriores citadas en este volumen.

[2] John Cloud, «The pioneer Harvey Milk», *Time*, 14 de julio de 1999, accesible en http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,991276,00.html.

[3] Las fuentes para la suerte que corrieron los aliados cercanos de Castro son Volker Skierka, *Fidel Castro: a biography*, Polity Press, Cambridge 2004, págs. 68-91; Georgie Annie Geyer, *Guerrilla prince*, Little Brown and Co., Kansas City 1991, págs. 191-315; Frank Fernández, *Cuban Anarchism: the history of a movement*, traducción de Charles Bufe, Sharp Press, Tucson, AZ 2001, págs. 75-93 [*El anarquismo en Cuba*, Fundación de Estudios Libertarios Anselmo Lorenzo, Madrid 2000]; George Dominguez, «Cuba since 1959», en *Cuba: a short history*, ed. Leslie Bethell, Cambridge University Press, Cambridge 1993, págs. 95-149; y PSB, http://www.pbs.org/wgbh/amex/castro/filmmore/fr.html.

[4] Emma Larkin, *Everything is broken: a tale of catastrophe in Burma*, Penguin Press, Nueva York 2010.

[5] Alexander Tagos, «To leave or not to leave? On the assumption of political survival», documento de trabajo, Centro Alexander Hamilton para la Economía Política, Facultad de Políticas de la Universidad de Nueva York, 15 de abril de 2008.

2. Llegar al poder

[1] Nos hemos basado en los siguientes estudios: Ryszard Kapuściński, *The shadow of the sun*, Vintage Books, Nueva York 2001; Martin Meredith, *The fate of Africa*, PublicAffairs, Nueva York 2005, cap. 29; y http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,924057-2,00.html.

[2] Bruce Bueno de Mesquita, charla al comité de un gran grupo de inversiones, 5 de mayo de 2010, Nueva York.

[3] Lawrence K. Altman, «The Shah's health: a political gamble», *New York Times Magazine*, 17 de mayo de 1981, págs. 5-17.

[4] M. Meredith, *The fate of Africa*, cit., pág. 150.

[5] S. E. Finer, *The history of government*, Oxford University Press, Oxford 1997.

[6] Entre las fuentes para el análisis del papa Dámaso I figuran Michael Walsh, *Butler's lives of the saints*, HarperCollins Publishers, Nueva York 1991, pág. 413; Edward Gibbon, *The decline and fall of the Roman Empire*, vol. I, Modern Library, Nueva York s. a., pág. 866, n. 84; «Pope St. Damasus I», *Catholic Encyclopedia*, Robert Appleton Company, Nueva York 1913; carta de Jerónimo al papa

Dámaso, vol. II, pág. 376; Henry Chadwick, *The Pelican History of the Church*, 1: *The early Church*, Penguin Press, Londres 1978; Williston Walker, *A history of the Christian Church*, General Books, Nueva York 2010; Diarmaid McCulloch, *History of Christianity: the first three thousand years*, Viking, Londres 2009.

[7] Averil Cameron y Peter Garnsey (eds.), *The Cambridge Ancient History: the late Empire, A. D. 337-425*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, pág. 103.

[8] Ryszard Kapuściński, *The soccer war*, Vintage Books, Nueva York 1992, págs. 113-114.

[9] Nuestro análisis de la caída de Gorbachov y el ascenso de Yeltsin está basado en el de Kiron Skinner, Serhiy Kudelia, Bruce Bueno de Mesquita y Condoleezza Rice, *The strategy of campaigning*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 2007.

[10] Véase Ernesto Dal Bó, Pedro Dal Bó y Jason Snyder, «Political dynasties», *Review of Economic Studies*, 76, núm. 1, enero de 2009, págs. 115-142.

[11] El campeón en lograr la presidencia con escaso apoyo popular fue John Quincy Adams, que obtuvo menos del 31% del voto popular. Ganó en una carrera multipartidista, maniobrando hábilmente dentro del curioso sistema estadounidense, en el cual los votos populares, especialmente en los primeros tiempos del país, no se traducían directamente en apoyo de los compromisarios o, cuando nadie gana aquí, en la Cámara de Representantes.

3. Mantenerse en el poder

[1] Italo Calvino, *Under the jaguar sun*, Harcourt, Brace, Jovanovich, Nueva York 1986, pág. 36 [*Bajo el sol jaguar*, traducción de Aurora Bernárdez, Siruela, Madrid 2010].

[2] Véase, por ejemplo, Andrew Ward, Karen Bishop y Jeffrey Sonnenfeld, «Pyrrhic victories: the cost to the board of ousting the CEO», *Journal of Organizational Behaviour*, 20, 1999, págs. 767-781; véase también Joann Lublin, «CEO tenure, stock gains often go hand-in-hand», *Wall Street Journal*, 6 de julio de 2010. Accesible en http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703900004575325172681419254.html.

[3] El presidente y CEO en 1999 era Lewis Platt. Formaban parte de su consejo de administración Philip M. Condit, Patricia C. Dunn, Thomas E. Everhart, John B. Fery, Jean-Paul G. Gimon, Sam Ginn, Richard A. Hackborn, Walter B. Hewlett, George A. Keyworth II, David M. Lawrence, Susan P. Orr, David W. Packard y Robert P. Wayman.

[4] Carly Fiorina, «The case for the merger», discurso en la Conferencia de Tecnología Goldman Sachs, Palm Spring, California, 4 de febrero de 2002.

[5] Véase Bay Fang, «Saddam's secret to survival», en http://www.militaryphotos.net/forums/showthreat.php?17319-Saddams-secret-to-survival-kill-your-foes-real-or-imagined.

[6] Véase Edward Mortimer, «The thief of Baghdad», *New York Review of Books*, http://www.nybooks.com/articles/archives/1990/sep/27/the-thief-of-baghdad/?page=2. Véase también Fuad Matar, *Saddam Hussein, the man, the cause and the future*, Third World Centre, Londres 1981.

[7] Véase Patrick Cockburn, «Chemical Ali: the end of an overlord», *The Independent*, 25 de junio de 2007. Archivado en http://www.webcitation.org/5n4hnapFg. Algo de la clemencia de Sadam Husein se manifestó en el hecho de que permitiera dimitir a Al-Bakr en vez de ejecutarlo, cosa que Alí el Químico vio probablemente como debilidad.

[8] http://www.theatlantic.com/international/archive/2010/12/iraqs-security-and-intelligence-gutted-in-political-purges-new-cables-show/67431.

[9] S. E. Finer, *op. cit.*, pág. 643.

[10] M. Meredith, *The fate of Africa*, cit., pág. 546.

[11] Martin Meredith, *Our votes, our guns: Robert Mugabe and the tragedy of Zimbabwe*, PublicAffairs, Nueva York 2002.

[12] *Ibid.*, pág. 69.

[13] Bruce Bueno de Mesquita, «Report on Tanzania's economic and political performance: helping Tanzania do better», estudio para el Banco Mundial, 20 de abril de 2009.

[14] Alastair Smith y Bruce Bueno de Mesquita, «Contingent prize allocation and pivotal voting», *British Journal of Political Science*, 42, núm. 2, abril de 2012.

[15] Véanse Richard L. Park y Bruce Bueno de Mesquita, *India's political system*, 2.ª ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1979; y Bruce Bueno de Mesquita, *Strategy, risk and personality in coalition politics: the case of India*, Cambridge University Press, Nueva York 1975.

[16] Véase Bueno de Mesquita, *Strategy, risk and personality*, cit., pág. 75.

[17] Milton K. Rakove, *Don't make no waves, don't back no losers: an insider's analysis of the Daley machine*, Indiana University Press, Bloomington, IN, 1975, pág. 16.

[18] Waikeung Tam, «Clientelist politics in Singapore: selective provision of housing services as an electoral mobilization strategy», Universidad de Chicago, 2003, sin publicar.

[19] La cifra se basa en la permanencia de los líderes en el poder que da Archigos. La medida de la coalición ganadora está basada en Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survey*, cit., donde se codifican las coaliciones grandes con el número 1, la categoría suprema.

4. Roba a los pobres y dáselo a los ricos

[1] Varios estudiosos han examinado la manera en que las instituciones afectan transparencia y disponibilidad de datos. Véase, por ejemplo, James R. Hollyer, B. Peter Rosendorff y James Raymond Vreeland, «Democracy and transparency», documento de trabajo, 2010; véase también Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survey*, cit.

[2] Citado en M. Meredith, *Our votes, our guns: Robert Mugabe and the tragedy of Zimbabwe*, cit., pág. 17.

[3] Robert H. Bates, *Prosperity and violence: the political economy of development*, W. W. W. Norton & Co., Nueva York 2001, pág. 74.

[4] Gerard Padró i Miquel, «The control of politicians in divided societies: the politics of fear», *Review of Economic Studies*, 74, 2007, págs. 1.259-1.274.

[5] La cifra se basa en la variable kg de las Penn World Tables, versión 6.3. Véase http://pwt.econ.upenn.edu.

[6] Estas estimaciones se basan, en el caso de China, en la banda impositiva para el país identificada en www.worldwide-tax.com/china/china_tax.asp; para Estados Unidos se ha rellenado el formulario 1040 utilizando el programa 2010 Tax Cut de H&R Block, con solo la reducción prevista para nuestra hipotética familia norteamericana de tres miembros.

[7] La imposición implícita es el valor asociado a una actividad que su productor pierde como consecuencia de la política gubernamental. La alta inflación, por ejemplo, grava implícitamente la riqueza al disminuir su valor.

[8] Michael Wines, «Chinese business mogul sentenced to prison», *New York Times*, sección de Asia-Pacífico, 18 de mayo de 2010. Accesible en http://www.nytiems.com/2010/19/world/asia/19china.html.

[9] William Shakespeare, *El mercader de Venecia*, acto IV, escena I (*Obras completas*, traducción de Luis Astrana Marín, Aguilar, Madrid 1974).

[10] Anita L. Allen y Michael R. Seidl, «Cross-cultural commerce in Shakespeare's *Merchant of Venice*», *American University Journal of International Law and Politics*, 10, 1995, pág. 843.

[11] Cálculos basados en SOI Tax Stats-Internal Revenue Service Collections, Costs, Personnel and US Population, por la Fiscal Year-IRS Data Book Table 29 para 2009.

[12] Daron Acemoglu y James A. Robinson, «Inefficient redistribution», *American Political Science Review*, 95, núm. 3, septiembre de 2001, págs. 649-661.

[13] Cita atribuida a Elizabeth Ohene, «Words, deeds and cocoa», *West Africa* 31, agosto de 1982, pág. 2104; citado en Jeffrey Herbst, *The politics of reform in Ghana, 1982-1991*, University of California Press, Berkeley 1993, pág. 111.

[14] S. E. Finer, *op. cit.*, págs. 663-727.

[15] Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, «Political survival and endogenous institutional change», *Comparative Political Studies*, 42, núm. 2, 2009, págs. 167-197; A. H. Geib, *Windfall gains: blessing or curse?*, Oxford University Press, Nueva York 1988; Michael Ross, «Political economy of resource curse», *World Politics*, 51, 1999, págs. 297-322; Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner, «Natural resource abundance and economic growth», documento de trabajo 5398, 1995.

[16] Xavier Sala-i-Martin y Arvind Subramanian, «Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria», documento de trabajo 9804, serie NBER Working Papers, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2003. Accesible en http://www.nber.org/papers/w9804.

[17] Datos tomados de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial para 2010. Se puede acceder a ellos en http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators. Las cantidades se dan en dólares constantes americanos de 2000.

5. Ganando y gastando

[1] Véase Bruce Bueno de Mesquita y George W. Downs, «The rise of sustainable autocracy», *Foreign Affairs*, 84, núm. 5, septiembre-octubre de 2005,

págs. 77-86. Para opiniones contrarias, véanse Robert J. Barro, *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*, MIT Press, Cambridge, MA, 1977, y Adam Przeworski, Michael Alvares, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and development: political institutions and material well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press, Nueva York 2000.

[2] Véanse los datos de la ONU sobre alfabetización por países, en http://unstats.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=656.

[3] Véanse los *rankings* de US News y World Reports, en http://www.usnews.com/articles/education/worlds-best-universities/2010/09/21/worlds-best-universities-top-400-.html.

[4] Véase Kiron Skinner, Serhiy Kudelia, Bruce Bueno de Mesquita y Condoleezza Rice, *op. cit.*

[5] Para una comparación del liderazgo de una sola persona en escenarios de coalición pequeña y de coalición grande, véase Bruce Bueno de Mesquita, «Leopold II and the selectorate. An account in contrast to a racial explanation», *Historical Social Research [Historische Sozialforschung]*, 32, núm. 4, 2007, págs. 203-221.

[6] Véanse Jorge Domínguez, *Cuba: order and revolution*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 1978; Jorge Domínguez, «The Batista regimen in Cuba», en H. E. Chehabi y Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1998, págs. 113-131.

[7] Véase http://www.guttmacher.irg/pubs/journals/25s3099.html.

[8] Para comparaciones de rentas per cápita basadas en la paridad del poder adquisitivo en 2009, el año más reciente para el que hay datos, véase http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html.

[9] Citado en James A. Robinson, «When is a State predatory?», documento de trabajo, Universidad de California, Berkeley 1999.

[10] Hemos medido estas distancias siempre que nos ha sido posible. Para calcularlas se pueden utilizar los mapas de Google y herramientas asociadas para medir distancias muy cortas.

[11] Véase Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survival*, cit.

[12] Según un estudio reciente que examina la protección de los derechos de propiedad, los gobiernos con una coalición más grande están considerablemente más atentos a protegerlos que los que dependen de coaliciones más pequeñas. Véase Mogens K. Justesen, «Making and breaking property rights: coalitions, veto players, and the institutional foundation of markets», *Journal of Politics*, de próxima aparición.

[13] Véanse David S. Brown y Ahmed Mushfiq Mobarak, «The transforming power of democracy: regime types and the distribution of electricity», *American Political Science Review*, 103, 2009, págs. 193-213; y Brian Min, «Who gets public goods? Efficiency, equity, and the politics of electrification», ponencia presentada en el Encuentro del Grupo de Trabajo sobre Riqueza y Poder en la Era Postindustrial, UCLA, 8-9 de febrero de 2008.

[14] Véase Gestión de los Terremotos en Irán, Grupo de Estudios Iraníes del MIT, 6 de enero de 2004, accesible en http://www.vojoudi.com/earthquake/management/management_eq_mit_eng.html.

[15] Edward Luce, *In spite of the gods: the rise of modern India*, Anchor Books, Nueva York 2006, págs. 139-140.

6. Si la corrupción otorga poder, la corrupción absoluta otorga el poder absoluto

[1] Enrique V (1387-1422) es muy admirado por su victoria en Agincourt durante la guerra de los Cien Años. A diferencia de Gengis Kan, sin embargo, Enrique V murió joven –tenía solo 45 años–, pero no a manos de algún enemigo político; murió de disentería mientras estaba combatiendo en Francia.

[2] William Shakespeare, *Enrique V*, acto III, escena 3 [*Obras completas*, tomo I, traducción de Luis Astrana Marín, Aguilar, Madrid 1973].

[3] Después de perder su fortuna, sintió el anhelo de volver a Haití, pensando que podría retomar el poder y conseguir riqueza de nuevo. Al final hizo de tripas corazón y en enero de 2011 regresó al país, donde fue inmediatamente acusado de corrupción y otros delitos. El ansia de poder es grande, tal vez tan grande como para inducir a Baby Doc a tomar una decisión extremadamente imprudente. El tiempo lo dirá.

[4] Véanse los datos del Banco Mundial en http://data.worldbank.org/country para Irán y Turquía.

[5] Para los tipos de cambio según el nivel de renta, véase http://www.taxrates.cc/html/turkey-tax-rates.html.

[6] Véase David Leonhardt, «Yes, 47% of households owe no taxes. Look closer», *New York Times*, sección de Negocios, 13 de abril de 2010, accesible en http://www.nytimes.com/2010/04/13/buseness/economy/14leonhardt.html.

[7] Hemos acumulado datos del Banco Mundial sobre vales y niveles de productividad económica y pobreza distrito por distrito para ver si los vales se dan para ayudar a los cultivadores de maíz necesitados o como recompensas políticas a los distritos electorales de coalición más pequeña. En armonía con las prácticas habituales en Tanzania, hemos calculado la productividad como la cantidad de maíz producida por término medio durante las estaciones de lluvia larga y corta. El grado de pobreza se ha evaluado como el porcentaje de la población en cada distrito identificada por el Banco Mundial como por debajo del umbral de la pobreza. Tanzania dice que el programa de vales tiene como objeto aliviar la pobreza; nuestras reglas por las que hay que regirse dicen que es una recompensa privada para los partidarios leales en escenarios de coalición pequeña.

[8] Todas las citas relativas al asunto Dymovsky proceden de Clifford J. Levy, «Videos rouse Russian anger toward police», *New York Times*, 28 de julio de 2010, pág. A1.

[9] Véase M. Meredith, *The fate of Africa*, cit.

[10] Véase http://www.independent.co.uk/news/business/olympic-crackdown-on-sponsorship-parasites-1612771.html.

[11] Véase http://news.bbc.co.uk/nol/shared/spl/hi/programmes/panorama/transcripts/buyingthegames.txt.

[12] «The greatest sideshow on earth», *The Economist*, 22 de julio de 2010.

[13] Para lo relativo a Castellano, véanse Selwyn Raab, *Five families*, Thomas Dunne Books, Nueva York 2005; Peter Maas, *Underboss: Sammy the Bull Gravano's story of life in the mafia*, Harper Torch, Nueva York 1997.

[14] M. Cary y H. H. Scallard, *A history of Rome: down to the reign of Constantine*, caps. XX y XXVII, 3.ª ed., Bedford/St. Martins, Boston 1976.

[15] Véase Beatriz Magaloni, *Voting for autocracy*, Cambridge University Press, Nueva York 2008, pág. 47.

[16] Véase Michela Wrong, *In the footsteps of Mr. Kurtz: living on the brink of disaster in Mobutu's Congo*, Fourth Estate, Londres 2000, pág. 4.

[17] Véase S. E. Finer, *op. cit.*, pág. 724.

[18] Véase http://www.economist.com/node/9465434.

[19] Véase William Taubman, *Khrushchev: the man and his era*, W. W. Norton & Co., Nueva York 2003, págs. 519-523.

[20] Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, «The political economy of corporative fraud: a theory of empirical tests», ponencia presentada en la Stern Business School de la Universidad de Nueva York, septiembre de 2004.

7. La ayuda exterior

[1] Ryszard Kapuścińscki, *The emperor*, Harcourt, Boston 1983, págs. 111 y 118.

[2] Véase M. Meredith, *Tha fate of Africa*, cit., cap. 19.

[3] David Rieff, «Cruel to be kind?», *The Guardian*, 24 de junio de 2005.

[4] «Billions in US aid never reached Pakistan army», http://www.foxnews.com.story/0,2933,559962,00.html, 4 de octubre de 2009.

[5] Véase también «Battle to halt graft scourge in Africa Ebbs», *New York Times*, 15 de octubre de 2010, http://nytimes.com/2009/06/10/world/africa/10zambia.htm.

[6] «Dirt out, cash in: Kenya's anticorruption campaign is wooing back donors», *The Economist*, 27 de noviembre de 2003.

[7] Jomo Kenyatta, *Suffering without bitterness: the founding of the Kenya nation*, East African Publishing House, Nairobi 1968, pág. 215.

[8] Declaración atribuida a un alto responsable estadounidense de la formulación de políticas; M. Meredith, *The fate of Africa*, cit., pág. 555.

[9] *Ibid.*, págs. 555-556.

[10] «Turkey holds out for extra US aid over Iraq», http://articles.cnn.com/2003-02-18/world/sprj.irq.erdogan_1_turquish-bases-bases-and-ports-turkey?_s=PM:WORLD, 18 de febrero de 2003. Hay que observar que Turquía ha dado muestras de un sólido crecimiento durante los dos últimos años, como se ve si se comparan estas cifras con las utilizadas en el capítulo 6, más contemporáneas.

[11] Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, «A political economy of aid», *International Organization*, 69, primavera de 2009, págs. 309-340; y Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, «Foreign aid and policy concessions», *Journal of Conflict Resolution*, 51, núm. 2, 1998, págs. 294-323.

[12] Véase http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar07/BBC_ViewsCountries_Mar07_pr.pdf.

[13] Véase Peter J. Schraeder, Steven W. Hook y Bruce Taylor, «Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows», *World Politics*, 50, núm. 2, 1998, págs. 294-323.

[14] Datos del Libro Verde de USAID. Cifras en dólares constantes americanos de 2008.

[15] Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, «The pernicious consequen-

ces of UN Security Council Membership», *Journal of Conflict Resolution*, 54, núm. 5, 2010, págs. 667-686.

[16] Por ejemplo, Ilyana Kuziemko y Eric Werker, «How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations», *Journal of Political Economy*, 114, núm. 5, 2006, págs. 905-930; Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm y James Vreeland, «Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council», *European Economic Review*, 53, núm. 7, 2009, págs. 742-757; Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm y James Vreeland, «Development aid and international politics: does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions?», *Journal of Development Economics*, 88, 2009, págs. 1-18.

[17] http://us.oneworld.net/article/how-has-egypt-spent-50-billon-us-aid.

[18] William Easterly, *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge, MA, 2002; y William Easterly, *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Penguin Press, Londres 2006.

[19] Craigh Burnside y David Dollar, «Aid, policies, and growth», *American Economic Review*, 90, núm. 4, 2000, págs. 847-868.

[20] Véase Michael M. Calaban, Sergio Díaz Briquets y Jerald O'Brien, *Cambodian corruption assessment*, USAID/Cambodia, 2004, pág. 14. Accesible en www.usaid.gov/kh/democracy_and_governance/documents/Cambodian_Corruption_ Assessment. pdf.

[21] «Pakistan flood: only the rich will be saved: aid agency protests minority discrimination», en http://independet.co.uk./news/world/asia/pakistans-rich-diverted-floods-to-save-their-land-2069244.html. Véanse también http://www.zenit.org/rssenglish-30322; http://tribune.com.pk/story/37842/critical-decisions-ahead-as-barrages-continue-to-resist/; http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/19/pakistan-flood-ban-ki-moon.

[22] «Pakistan flood», http://www.zenit.org.rssenglish-30322.

[23] http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2010/0812/Pakistan-floods-strand-the-poor-while-rich-go-to-higher-ground.

[24] M. Meredith, *The fate of Africa*, cit., pág. 102.

[25] Véase Bruce Bueno de Mesquita y George W. Downs, «Intervention and democracy», *International Organization*, 60, núm. 3, julio de 2006, págs. 627-649.

8. El pueblo en rebelión

[1] Algunas partes de este capítulo proceden de varias de nuestras tareas académicas, entre ellas Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, «Political survival and endogenous institutional change», cit., págs. 167-197; Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of international politics*, 4.ª ed., CQ Press, Washington DC 2009; y Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survival*, cit.

[2] Traducido por Yung Wei en correspondencia personal, tomado de Hongshe Zhong-gui (China Roja), 1 de diciembre de 1931. Estamos muy agradecidos a Yung Wei por informarnos de esta cita.

[3] Frank D. Cornfield, *The origins and growth of Mau Mau: an historical survey*,

documento de sesión núm. 5 de 1959/1960 del Consejo Legislativo de Kenia, Gobierno de la Colonia y Protectorado de Kenia, Nairobi 1960, págs. 301-308.

[4] Julia Preston y Samuel Dillon, *Opening Mexico. The making of a democracy*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York 2005.

[5] E. Larkin, *op. cit.* Hacemos amplio uso de su descripción de la política birmana.

[6] *Ibid.*, págs. 78-79.

[7] *Eyes of the storm: turning points in Burmese history*, serie de documentales de PBS Wide Angle, WNET.org, 19 de agosto de 2009.

[8] Alejandro Quiroz Flores y Alastair Smith, «Surviving disasters», documento de trabajo, Universidad de Nueva York, 2010.

[9] Esto es cierto a pesar de que la probabilidad de terremotos es mayor en las zonas del planeta donde hay democracias que donde hay autocracias.

[10] *The Economist*, 21 de julio de 2005.

[11] Julien Levesque, «Lords of jade: mismanagement of Myanmar's natural resources», *Institute of Peace and Conflict Studies*, Issue Brief, núm. 60, marzo de 2008.

[12] Francis X. Clines, «Soviet crackdown: Latvia's leader tries to placate the Kremlin», *New York Times*, 17 de enero de 1991. Se puede consultar en http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9DOCEED81030F934A25752C0A967958260.

[13] Andrejs Plakans, *The Latvians: a short story*, Hoover Institution Press, Stanford, CA, 1995.

[14] *New York Times*, diciembre de 1990, en http://nytimes.com/1990/12/20/world/gorbachev.urged-to-consider-crackdown-in-republics.html.

[15] Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial; PIB per cápita expresado en dólares constantes de Estados Unidos del año 2000.

[16] Albert Adu Boahen, *The Ghanaian sphinx: reflections on contemporary history of Ghana, 1972-1987*, The J. B. Danquah Memorial Lectures, serie 21, febrero de 1988, Academia de Artes y Ciencias de Ghana, Acra, Ghana, 1989, pág. 51.

[17] Naomi Chazan, «The political transformation of Ghana under the PNDC», en Donald Rothchild (ed.), *The political economy of Ghana*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1991, pág. 27.

[18] Entrevista de Alastair Smith a Nat Nuno-Amarteifio, exalcalde de Acra, mayo de 2008.

[19] Nicolas van der Walle, *African Economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*, Cambridge University Press, Nueva York 2001, págs. 241-242.

9. La guerra, la paz y el orden mundial

[1] Gran parte de esta sección se basa en Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow, *The logic of political survival*, cit., cap. 6; y Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow, Randolph M. Siverson y Alastair Smith, «Testing novel implications from the selectorate theory of war», *World Politics*, 56, abril de 2004, págs. 363-388. Quienes estén interesados en las pruebas lógicas y matemáticas de las afirmaciones aquí realizadas deberán acudir a estas y otras publicaciones citadas en el texto.

[2] Sun Tzu, *The art of war*, edición de James Clavell, Delacorte Press, Nueva York 1983, págs. 9-14 [*El arte de la guerra*, traducción de Albert Galvany, Trotta, Madrid 2001].

[3] Caspar Weinberger, «The use of military power», observaciones comunicadas al Club Nacional de Prensa, Washington, DC, 28 de noviembre de 1984.

[4] Véanse los datos de The Correlates of War Project sobre Israel, Egipto, Jordania y Siria para 1967, en http://www.correlatesofwar.org/datasets/htm.

[5] Anna Getmansky, «Protecting the protectors: a cross-national study of domestic regimes and protection of soldiers», documento de trabajo, Universidad de Nueva York, Facultad de Ciencias Políticas, 2008.

[6] Ryszard Kapuściński, *The soccer war*, cit., págs. 201-202.

[7] En la década de 1980 circulaba por Europa un chiste popular según el cual Ronald Reagan era la manera en que Estados Unidos se disculpaba por haber llegado tarde a las dos primeras guerras mundiales llegando bien puntual a la tercera.

[8] El gráfico se ha generado utilizando los gastos militares del Correlate of War Project's National Material Capabilities Data. No tenemos datos para Austria en 1919, año en que Austria-Hungría dejó de existir.

[9] Para un estudio más detallado y riguroso del modo en que nuestra perspectiva explica el incentivo a crear regímenes títere, véanse Bruce Bueno de Mesquita *et. al.*, *Logic of political survival*, cit., especialmente cap. 9; y Carmela Lutmar, «Belligerent occupations», en Robert J. Beck y Henry F. Carey (eds.), *ISA Compendium of International Law*, Blackwell, Oxford 2009.

[10] Véase Michela Wrong, *I didn't do it for you: how the world betrayed a small African nation*, HarperCollins, Nueva York 2005, pág. 328.

[11] *Ibid.*, págs. 351-353.

[12] Bruce Bueno de Mesquita y Randolph M. Siverson, «War and the survival of political leaders: a comparative study of regime types and political accountability», *American Political Science Review*, diciembre de 1995; y Bruce Bueno de Mesquita, Randolph M. Siverson y Gary Woller, «War and the fate of regimes: a cross-national analysis», *American Political Science Review*, septiembre de 1992, págs. 638-646.

[13] G. M. Gilbert, *Nuremberg Diary*, Farrar, Straus & Company, Nueva York 1947, págs. 278-279.

[14] Citado en David D. Laitin y Said S. Samatar, *Somalia: nation in search of a State*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1987.

[15] M. Wrong, *I didn't do it for you*, cit., pág. 336.

[16] De hecho, en los datos de conflictos militarizados que ofrece Correlates of War Project aparecen numerosos casos de disputas violentas entre dos democracias. Ninguno se convirtió en guerra porque, aunque un bando recurrió a la fuerza, el otro se volvió atrás en vez de contraatacar.

[17] Véase Dan Reiter y Allan C. Stam, *Democracies at war*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2002.

10. ¿Qué hacer?

[1] NFL Fan Support Ranking, http:/www.bizjournals.com/specials/slideshow/13.html?page=4; Brand Keys, Sports Loyalty Index, http:/www.brandkeys.com/awards.sports.cfm; Sports Illustrated, http:/sportsillustrated.cnn.com/2007/writers/rick_reilly/10/09/reilly1015/index.html; http:/www.packers.com/team/executive-committee.html.

[2] Roberto Romano, «The Sarbanes-Oxley Act and the making of quack corporate governance», *Yale Law Journal,* 114, mayo de 2005, págs. 1.521-1.611.

[3] Jeffrey L. Jensen, «Initial institutions, institutional persistence, and the promotion of economic development by the original 13 states», documento de trabajo, Facultad de Políticas de la Universidad de Nueva York, 2007.

[4] Akhil Reed Amar, *America's Constitution: a biography,* Random House, Nueva York 2006.

[5] Congressional Research Service, «The cost of Iraq, Afghanistan, and other global war on terror operations since 9/11», Amy Velasco, 2 de septiembre de 2010, http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf.

[6] Por ejemplo, http://www.npr.org/2011/01/30/133305663/in-haiti-cell-phones-serve-as-debit-cards.

Índice analítico

El Ojo del Tiempo

Últimos títulos publicados:

15 Arthur Rimbaud
Una biografía
Enid Starkie

16 La historia comienza
Ensayos sobre literatura
Amos Oz

17 Conversaciones con editores
En primera persona
Amparo Soler, Josep Lluís Monreal, Francisco Pérez González, Juan Salvat, Germán Sánchez Ruipérez, Beatriz de Moura, Jorge Herralde y José Manuel Lara Bosch

18 Byron
El último viaje
Harold Nicolson

19 Psicomagia
Alejandro Jodorowsky

20 El enigma de la luz
Un viaje en el arte
Cees Nooteboom

21 Cuadernos de la guerra
Y otros textos
Marguerite Duras

22 Las mujeres de Casanova
El gran seductor y las mujeres que amó
Judith Summers

23 El beso
¿Qué se esconde tras este gesto cotidiano?
Alain Montandon

24 Marca de agua
Joseph Brodsky

25 La cultura de la conversación
Benedetta Craveri

26 Ararat
Tras el Arca de Noé, un viaje entre el mito y la ciencia
Frank Westerman

27 Las escandalosas
Veinte mujeres que han hecho historia
Patrizia Carrano

28 La simiente enterrada
Un viaje a China
Antonio Colinas

29 Cleopatra
Una reina en tres culturas
Wolfgang Schuller

30 **Poseo mi alma**
El secreto de Virginia Woolf
Nadia Fusini

31 **Los libros que nunca he escrito**
George Steiner

32 **La Gran Bestia**
Vida de Aleister Crowley
John Symonds

33 **Héroes**
Los grandes personajes del imaginario de nuestra literatura
Bruce Meyer

34 **Recuperar la democracia**
Ignacio Gómez de Liaño

35 **El libro de los saberes**
Conversaciones con los grandes intelectuales de nuestro tiempo
Constantin von Barloewen y *Gala Naoumova*

36 **La voz de los flamencos**
Retratos y autorretratos
Miguel Mora

37 **El leopardo de las nieves**
Peter Matthiessen

38 **Manual de Psicomagia**
(consejos para sanar tu vida)
Alejandro Jodorowsky

39 **George Steiner en «*The New Yorker*»**
George Steiner

40 **Lluvia roja**
Cees Nooteboom

41 **El capitán Richard F. Burton**
Edward Rice

42 **Hipatia de Alejandría**
Maria Dzielska

44 **El maestro y las magas**
Alejandro Jodorowsky

45 **Errata**
El examen de una vida
George Steiner

46 **María Zambrano. Desde la sombra llameante**
Clara Janés

47 **Pequeña historia de las grandes ideas**
Cómo la filosofía inventó nuestro mundo
Martin Burckhardt

48 **Mitos de amor**
Filosofía del eros
Umberto Curi

49 **Mirar, escuchar, leer**
Claude Lévi-Strauss

50 **Hotel nómada**
Cees Nooteboom

51 **En el poder y en la enfermedad**
Enfermedades de jefes de Estado y de Gobierno en los últimos cien años
David Owen

52 **Historia de las alcobas**
Michelle Perrot

53 Temperamentos filosóficos
De Platón a Foucault
Peter Sloterdijk

54 No soy yo
Autobiografía, *performance*
y los nuevos espectadores
Estrella de Diego

55 El rey se inclina y mata
Herta Müller

56 El Sur
Historia de un punto cardinal
Dieter Richter

57 Viaje a los dos Orientes
Clara Janés

58 Metagenealogía
El árbol genealógico como arte,
terapia y búsqueda del Yo esencial
Alejandro Jodorowsky y Marianne Costa

59 Amor
Un sentimiento desordenado
Richard David Precht

60 Utopía
Historia de una idea
Gregory Claeys

61 Gramáticas de la creación
George Steiner

62 Donde se guardan los libros
Bibliotecas de escritores
Jesús Marchamalo

63 Decir la nieve
Menchu Gutiérrez

64 Hambre y seda
Herta Müller

65 La vida secreta de los edificios
Del Partenón a Las Vegas en trece historias
Edward Hollis

66 Proust contra la decadencia
Conferencias en el campo de Griazowietz
Józef Czapski

67 Ojo de Oro
(Metaforismos, Psicoproverbios
y Poesofía)
Alejandro Jodorowsky

68 La poesía del pensamiento
Del helenismo a Celan
George Steiner

69 La Ópera
Una historia social
Daniel Snowman

70 En la red del tiempo 1972 1977
Diario personal
Ignacio Gómez de Liaño

71 Fama
Una historia del rumor
Hans-Joachim Neubauer

72 La bondad insensata
El secreto de los justos
Gabriele Nissim



El Ojo del Tiempo

Últimos títulos

«Una meditación, lúcidamente escrita y sagazmente expuesta, sobre el modo en que demócratas y dictadores conservan la autoridad política... El lector se verá en apuros para encontrar un solo gobierno que no actúe en buena medida según el modelo de este *Manual del dictador*.»

Wall Street Journal

¿Por qué muchos dirigentes que han arruinado a sus países se mantienen tanto tiempo en el poder? ¿Cómo puede ser que países ricos en recursos tengan a gran parte de la población en la pobreza? ¿Por qué las autocracias tienen unas políticas económicas tan funestas? ¿Por qué a las democracias se les da tan bien la guerra? Desde hace dos décadas, y tras examinar los éxitos y fracasos de autócratas, demócratas y jefes ejecutivos, los politólogos Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith han determinado que los líderes están dispuestos a hacer cualquier cosa para mantenerse en el poder. Tampoco se han olvidado de realizar un análisis de las grandes empresas y de sus presidentes, del Tea Party o de las guerras recientes. Por simple que pueda parecer este punto de vista, revela la lógica de la política y explica casi todo lo que necesitamos saber acerca de cómo son dirigidos los países y las empresas.

